INT-2408

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, Agosto de 1964

ANALISIS Y PROGRAMACION DE LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES *

* Material preaparado por el Profesor Gonzalo Martner G. para la especialidad de "Programación Presupuestaria" del Programa de Capacitación del Instituto.

Indice

	Página
Nota Explicativa	I
Capítulo I	
LOS PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS EN AMERICA LATINA	1
a) Cambios en la magnitud y estructura del sector público latinoamericano	1
i) Crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional.	2
ii) El Gobierno como demandante de fuerza de trabajo . .	4
iii) Ampliación de los servicios gubernativos	6
iv) Comparación de los gastos funcionales entre algunos países	16
v) Distribución institucional de los gastos del sector público	19
vi) Evolución de los gastos de inversión	21
b) Los problemas del financiamiento del sector público . . .	23
i) Incidencia de los ingresos públicos	23
ii) Regresividad del sistema tributario	25
iii) La vulnerabilidad frente al comercio exterior . . .	29
iv) La inelasticidad-ingreso de las recaudaciones . . .	31
v) Las consecuencias de la insuficiencia de los ingresos públicos	35
c) El desfinanciamiento crónico del presupuesto	36
i) Distintos enfoques frente al déficit fiscal . . .	37
ii) Causas del desequilibrio fiscal	41
iii) La magnitud del desfinanciamiento del presupuesto .	43
d) Ausencia de una política y una planificación adecuada de los presupuestos	50
i) La política presupuestaria actual	50
ii) La falta de planificación	
iii) Magnitud del desperdicio de recursos	53
iv) Ineficacia de los mecanismos presupuestarios . . .	59
Resumen	62
Bibliografía	65

Capítulo II

Página

LAS RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL 67

a) El concepto de planificación 68

b) Principios de la programación 70

c) El proceso de programación 72

i) Formulación del programa 73

ii) Discusión y aprobación 73

iii) Ejecución del programa 74

iv) Control y evaluación del programa 75

d) Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales . 76

i) Contenido de los planes y programas 76

ii) Planes de desarrollo: global, sectoriales, proyectos . . . 78

iii) Los instrumentos globales de la programación 80

iv) Los planes de largo, mediano y corto plazo 82

1) Los diversos tipos de planes 82

2) El proceso de elaboración de los planes 84

v) Los programas operativos de corto plazo y el presupuesto . 87

vi) El presupuesto-programa 90

vii) La técnica de la programación presupuestaria 93

e) La necesidad de un sistema orgánico de planificación 96

Resumen 97

Bibliografía 100

Capítulo III

EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACION DEL PRESUPUESTO FISCAL COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACION 102

a) El empleo del presupuesto como herramienta de desarrollo en Europa 103

b) Empleo del sistema de presupuestos por programas en Estados Unidos 105

c) Ensayos de utilización del presupuesto como herramienta de planificación en los países poco desarrollados 109

i) Experiencia de algunos países poco desarrollados del Asia 110

/ii) Ensayos

Página

ii) Ensayos realizados en Africa 116

iii) Algunas experiencias realizadas en América Latina . 125

c) Uso del presupuesto fiscal en algunos países socialistas . 139

Resumen 148

Bibliografía 150

Capítulo VI

LOS PRESUPUESTOS ECONOMICOS NACIONALES COMO INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION 153

1. Introducción 153

2. La contabilidad y los presupuestos nacionales en los países de empresa privada 156

a) Sistemas contables que inciden en el valor de la producción 158

i) Sistemas de cuentas nacionales y el presupuesto nacional 158

ii) Cuenta de relaciones interindustriales y el presupuesto de producción y disponibilidad de bienes y servicios . 169

b) Sistemas contables que miden el proceso financiero . . 174

i) Cuenta de corrientes de fondos y el Presupuesto Económico 174

ii) Cuenta de fuentes y usos de fondos de inversiones y el Presupuesto de Inversiones 182

c) Sistemas contables que miden la riqueza nacional . . . 184

i) Cuenta de balance nacional 185

ii) Cuenta de la riqueza nacional 188

d) Diferencias entre los distintos sistemas de contabilidad nacional y presupuestos económicos considerados 187

e) Utilización de los presupuestos económicos en la programación del desarrollo 191

3. Los balances y presupuestos nacionales en los países socialistas 191

1) Conceptos generales sobre ingreso nacional en los países socialistas 196

2) Los balances y presupuestos nacionales 198

Resumen 201

Bibliografía 204

/Capítulo V

Página

Capítulo V

LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA . . 207

I. Clasificación de las cuentas del presupuesto gubernamental . . 208

1. Clasificación por instituciones 210

a) Descripción del sector gubernamental 211

b) Límites y contenido del sector público 212

i) La estructura institucional del sector público . . 213

ii) Estructura del sector público desde el punto de vista económico 220

iii) Clasificación institucional y territorial del sector público 222

iv) Ubicación del sector público dentro de la economía nacional 224

c) La estructura del sector público en algunos países latinoamericanos 224

2. Clasificación según el objeto del gasto 226

a) Esquema básico de clasificación por objeto del gasto . 226

b) Componentes detallados de la clasificación por objeto del gasto 230

3. Clasificación económica de las transacciones del Gobierno . 242

a) Esquema modelo de clasificación económica 243

b) Definiciones 252

4. Clasificación por funciones 271

a) Esquema modelo de clasificación funcional 271

b) Descripción de cada grupo 277

c) Clasificación sectorial 285

5. Clasificación por programas y actividades 290

a) Definiciones 290

i) Programas de funcionamiento 290

ii) Programas de inversión 291

b) Esquemas modelos de clasificación 292

i) Clasificación por programas y actividades de la función educación 292

ii) Clasificación por programas y actividades de la función Salud Pública 298

/iii) Clasificación

Página

iii) Clasificación por programas y actividades de la función agricultura 303

II. Las clasificaciones combinadas 309

a) Clasificación económico-funcional 309

b) Clasificación económico-institucional 310

c) Clasificación funcional-institucional 311

d) Clasificación institucional-por objeto del gasto . . . 311

e) Clasificación por objeto-por programa 311

f) Clasificación funcional-por programas 312

g) Clasificación institucional-por programas 312

III. Utilización de las clasificaciones presupuestarias 319

1) Usos generales de las clasificaciones 319

2) Coordinación entre las clasificaciones presupuestarias y los planes 321

Resumen 324

Bibliografía 326

Capítulo VI

BASES METODOLOGICAS DEL DIAGNOSTICO Y PROYECCIONES DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

1. El diagnóstico del sector gubernamental 329

a) Consideraciones generales 329

b) El análisis global de las finanzas gubernamentales . . 333

c) Análisis sectorial de la actividad gubernativa 336

d) Esquema del diagnóstico de las finanzas gubernamentales 337

2. Las proyecciones de gastos e ingresos del sector público . 341

a) Fines de las proyecciones y supuestos básicos 341

b) Proyección del nivel de gasto público 342

c) Proyección de los gastos por funciones y renglones económicos 344

d) Métodos de calculo y algunas experiencias ilustrativas . 349

e) Programación detallada de los gastos 355

2. Las proyecciones del financiamiento 365

a) Las proyecciones del financiamiento corriente del presupuesto del sector público 365

/b) Preparación

Página

b) Preparación del presupuesto de ingresos 369

i) Las distintas técnicas de cálculo 369

ii) Metodología de cálculo de los ingresos gubernativos a base de evaluación directa 373

c) Proyección del endeudamiento necesario 379

Resumen 380

Bibliografía 382

Capítulo VII

LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMA Y ACTIVIDADES

1. Aspectos generales 383

a) Definición del presupuesto por programas y actividades 383

b) Ventajas del presupuesto por programas 385

c) Diferencias entre el presupuesto tradicional y el por programas y actividades 386

d) Algunas limitaciones de la técnica del presupuesto por programas 389

2. Clasificación por programas y actividades 391

3. La medición de resultados y de costos 392

a) Conceptos básicos para la medición de resultados y costos 392

b) Medición de resultados 400

c) Medición de costos 406

4. La aplicación de la técnica del presupuesto por programa y actividades a las empresas públicas 411

a) La contabilidad de la empresa 413

b) La contabilidad de costos 414

c) Aplicación de presupuestos por programas en empresas de fabricación 417

i) Identificación de programas 417

ii) Esquemasde programas, subprogramas y actividades . . 418

iii) Medición de resultados y determinación de costos . 421

iv) Presentación de los programas 422

d) Aplicación de esta técnica a las empresas de servicios 423

/5. Aplicación

Página

5. Aplicación a los gobiernos provinciales y locales 427

i) Conceptos generales aplicable a gobiernos estaduales o provinciales 427

ii) Aplicación de presupuestos por programas a los municipios 427

6. Implantación de un sistema de presupuesto-programa 430

a) Distintas etapas para la implantación de un presupuesto-programa 430

b) Reformas necesarias en el aparato estatal y en el proceso presupuestario 432

c) Procedimientos para implantar un presupuesto por programa 435

Resumen 436

Bibliografía 438

Capítulo VIII

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA

1. Conceptos generales 441

2. Normas para la presentación coordinada de un plan de desarrollo sectorial y de los programas del gobierno 442

i) Presentación del presupuesto ministerial 442

ii) Formularios para la presentación del presupuesto ministerial 445

iii) Forma de presentación de un presupuesto específico . . 450

3. La estructura de un programa específico de operación 453

i) Partes que integran un programa 454

ii) Formularios para la presentación de programas 459

iii) Modelo de presentación de programas en diversos países . 468

4. La estructura de un programa específico de inversión 488

i) Normas para la presentación de un programa de inversión 488

ii) Formularios a utilizar 490

iii) Presentación de los programas de la Oficina de Reclamación de U.S.A. 495

iv) Presentación de un programa de capital del Presupuesto Paraguay 504

v) Esquema de presentación de un programa de capital en el presupuesto del Ecuador 509

Resumen 513

Bibliografía 515

/Capítulo IX

Página

Capítulo IX

PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION PRESUPUESTARIOS

I. Aspectos generales del proceso presupuestario 517
1) Los principios del proceso presupuestario 517
2) La etapa de programación del presupuesto 520
3) Discusión y aprobación del presupuesto 537
4) Ejecución del presupuesto-programa 539
5) Contabilidad del presupuesto-programa 543
6) Control del presupuesto-programa: pre y post auditoría . 547
II. La organización presupuestaria
a) Aspectos generales 549
b) Procedimientos para la coordinación de los procesos de planificación y presupuestos 550
c) Organización de la Oficina Central de Presupuestos 551
i) División de Programación Presupuestaria 551
ii) División de Administración Presupuestaria 554
iii) División de Organización y Métodos 555
d) Organización presupuestaria ministerial 555
e) Organización presupuestaria en algunos países latinoamericanos 556
i) Organización presupuestaria en Venezuela 556
ii) Organización presupuestaria de Bolivia 559
iii) Ubicación de la Oficina Central de Presupuesto . . . 561
Resumen 562
Bibliografía 564
Bibliografía de Consulta 567

Nota explicativa

En los países de América Latina ha venido aumentando en los últimos años el interés por las técnicas presupuestarias. Muchos gobiernos afrontan delicadas situaciones fiscales y se encuentran ante el imperativo de lograr una mejor asignación a sus recursos con vistas a acelerar su desarrollo, dentro del marco postulado por planes de largo y mediano plazo.

El presupuesto fiscal ha venido a ser desubierto como un instrumento "estratégico" dentro de la organización gubernamental encargada de la política económica; su nivel y composición junto con reflejar las operaciones necesarias para ejecutar las metas de desarrollo de largo y mediano plazo, influencian decisivamente lo que está ocurriendo a corto plazo en los campos monetario, cambiario y fiscal, además de repercutir sobre los aspectos sociales y políticos de la vida de un país.

Este interés por utilizar el presupuesto fiscal dentro de un esquema de propósitos múltiples, ha encontrado apoyo en los estudios e informes que diversos organismos internacionales venían preparando con anticipación. Basta mencionar, por ejemplo, en materia de clasificaciones de las transacciones, la labor de estudio y difusión realizada por la División Fiscal de Naciones Unidas, a través de su Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, y las experiencias aportadas en los informes de los Seminarios sobre Clasificación y Administración Presupuestaria celebrados en distintos continentes. Ya en el año 1959, el Seminario celebrado en Santiago de Chile recomendó a los países de América del Sur "la adopción de la técnica de presupuesto por funciones y actividades". Recogiendo esta insinuación los gobiernos iniciaron la renovación de las técnicas presupuestarias bajo la orientación del Manual de Presupuestos por Programas y Actividades de Naciones Unidas, y con la colaboración prestada por la asistencia técnica internacional a través de los Grupos Asesores en Planificación del Desarrollo, y con la dictación de numerosos cursos intensivos y especializados por parte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

/Todos estos

Todos estos esfuerzos, han venido cristalizando en reformas presupuestarias específicas en numerosos países y en la formación de una nueva mentalidad en torno al uso del presupuesto gubernamental. Inspirados en estas nuevas ideas, se han dictado legislaciones presupuestarias modernas en países como Colombia (Decreto Legislativo sobre Programación Presupuestal N° 1016 de marzo de 1960), Perú (Decreto-Ley Orgánico del Presupuesto Funcional N° 14260 de octubre de 1962), Paraguay (Ley Organica de Presupuesto N° 845 de septiembre de 1962), Brasil (Ley de Normas Generales de Presupuesto y de Contabilidad Pública 1963), Costa Rica (Ley de Planificación N° 3087 del 25 de enero de 1963), Panamá (Decreto-Ley de Planificación N° 12 del 18 de junio de 1959), Bolivia (Constitución Política de 1961), etc.

El nuevo enfoque surgido entre los estadistas, parlamentarios, administradores y técnicos en general, queda de manifiesto al analizar los planteamientos que se vienen haciendo. Por ejemplo, el Presidente de Ecuador al someter el presupuesto-programa para la vigencia de 1963 expresaba en su Mensaje "la Proforma Presupuestaria para 1963 está basada en el sistema de Presupuesto por Programas y Actividades, con el objeto no solamente de informar a la Legislatura y al pueblo ecuatoriano, cómo y en qué se está utilizando los ingresos provenientes de la tributación, sino aún más, a fin de procurar un ordenamiento administrativo y hacer posible que los colaboradores de mi Gobierno traten de obtener los máximos beneficios sociales por cada sucre que se gaste o se invierta... El nuevo sistema de Presupuesto implica, por parte del Ejecutivo, la obligación de lograr metas fijadas y por parte de la Legislatura consignar las asignaciones suficientes por programas, pues de otra manera mi Gobierno se vería impedido de ejecutar su programa de acción y la Legislatura imposibilitada de evaluar los resultados finales."

Por su parte, el Congreso de Colombia a través de la Comisión IV estableció al estudiar el proyecto de presupuesto para 1961 que "no vacilamos en calificar tan elevado documento como uno de los más trascendentales que se hayan producido en la historia del país sobre estas materias, por cuanto él significa una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal del gobierno, política que se presenta

/ahora dentro

ahora dentro de una moderna técnica presupuestaria, la del Presupuesto por Programas y Actividades, con una completa separación entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión."

El Ministro de Hacienda de Bolivia en el Mensaje presupuestal de 1962 establece que "el presupuesto por programas introducido en 1961 está siendo continuado en 1962. El Presupuesto de 1962 contempla, además, la separación entre egresos de funcionamiento y egresos de inversión."

El Ministro de Hacienda de Venezuela en su exposición de Motivos al Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1963 afirma que este "se complementará - como el del año precedente - con un Presupuesto-Programa en el cual los recursos se distribuyen no sólo por dependencias administrativas, y objeto del gasto, sino por los distintos programas que lleva a cabo el Gobierno, con señalamiento de las metas que a través de los programas se espera alcanzar."

En el nivel de los administradores es interesante establecer la reacción observada en varios países. Por ejemplo, los jefes de presupuesto de los echo Estados del Brasil que integran el Plan Sudene reunidos en un Seminario en la ciudad de Recife en diciembre de 1962 incluyeron entre sus conclusiones finales la declaración de que "estamos convencidos de que la lucha contra el subdesarrollo que aqueja al país, y más particularmente el Nordeste, nuestra región, impone ir, etapa por etapa, venciendo todos los puntos de estrangulamiento que entraban nuestro progreso. En lo que atañe a la eficiencia del Sector Público, la reformulación de la técnica presupuestaria tradicional por la introducción de la moderna técnica de Presupuesto-Programa sería un "paso gigante"."

Otro caso ilustrativo de esta clase se encuentra en las conclusiones del Seminario para los Jefes de Rama de los Ministerios de Colombia, en 1963, en la que sus miembros acordaron "considerar la técnica del presupuesto por programas como la herramienta más eficaz de programación y ejecución y recomendar la reforma de la actual legislación presupuestaria y fiscal para el logro de su aplicación integral; y establecer a la brevedad posible, en cada Ministerio, sistemas de costos de las actividades y de registro de unidades significativas de resultado por programa."

Entre los economistas y especialistas en desarrollo también se ha

/acogido favorablemente

acogido favorablemente la idea. Por ejemplo, la Conferencia sobre Inflación y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en enero de 1963 con la participación de un centenar de economistas se estableció que "varios países están en proceso de cambiar sus procedimientos presupuestarios y de adoptar presupuestos por programas y actividades, así como clasificaciones más analíticas, más funcionales y con mayor sentido económico del presupuesto gubernamental, para que pueda ser directamente ajustado dentro del presupuesto nacional." (Véase resumen de los debates).

El pensamiento que se ha venido desarrollando, se ha concretado en algunas experiencias prácticas. Países como Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Costa Rica y otros han venido haciendo esfuerzos por modernizar sus técnicas presupuestarias y realizar una programación de sus presupuestos. Los avances en este campo han tenido menos tropiezos que la puesta en marcha de la planificación general debido en primer término a que se apoya en un mecanismo existente en el seno de los gobiernos como es el proceso presupuestario, además se basa en la reasignación de recursos disponibles por gobiernos que absorben normalmente cuotas del 20 al 30% del producto nacional. Las posibilidades de ejecución de los programas presupuestarios es, también, mayor pues se refieren a un campo donde las decisiones del estado tienen pleno imperio, como es el sector público, existiendo también mecanismos establecidos de contabilidad y control de resultados.

Entre los peligros fundamentales con que se tropieza cabe citar la magnitud de la crisis financiera por que atraviera muchos gobiernos, la que puede servir de base a los sectores de la Administración mas conservadores para responsabilizar a la programación de los desequilibrios.

El presente texto sobre Análisis y Programación de los Presupuestos Gubernamentales, recoge las experiencias prácticas y las formulaciones conceptuales en torno a las modernas técnicas presupuestales, y las sistematiza con fines pedagógicos, pues está encaminado a servir de documento guía para el entrenamiento de funcionarios encargados del manejo presupuestal. Con este propósito se han incluído, además, numerosos casos ilustrativos, que ayuden a los lectores a apreciar las distintas alternativas posibles en cada caso.

/El material

El trabajo se inicia con un capítulo dedicado al examen de los problemas presupuestarios de América Latina, con especial referencia a los defectos de los sistemas de gastos e ingresos públicos, los que conducen a un deficit crónico de las finanzas estatales y dificultan la planificación fiscal. El segundo capítulo se ocupa del papel del presupuesto fiscal dentro del proceso de planificación y el tercero comprende el estudio de las experiencias concretas realizadas en diversos países. El cuarto capítulo se ocupa de los presupuestos económicos nacionales como herramientas de planificación orientadoras de la programación presupuestaria. El quinto capítulo trata de las clasificaciones del presupuesto-programa, en el que se muestran los distintos tipos de clasificaciones de las transacciones presupuestarias. El sexto se refiere a la metodología del diagnóstico y proyecciones presupuestarias, en el que se hace una presentación de los métodos para preparar el diagnóstico y las proyecciones de ingresos y gastos públicos. El séptimo se ocupa de la técnica del presupuesto por programas y actividades, y en el se explican sus ventajas, clasificaciones y métodos para medir resultados y costos. El capítulo octavo está dedicado a presentar la organización y procedimientos presupuestarios, y allí se discuten la organización del sistema presupuestario y los procedimientos de formulación y ejecución de los programas presupuestarios, y finalmente, el último capítulo se destina a la consideración de los presupuestos de las entidades descentralizadas y empresas públicas; aquí presenta la forma de aplicar los principios presupuestarios a empresas y entes descentralizados, haciendo especial referencia a la contabilidad de costos.

Las distintas formas que han adoptado los sistemas presupuestarios en América Latina, con especial referencia al ciclo presupuestario y a las clasificaciones de los presupuestos, aparecen en el trabajo anexo denominado "Los sistemas Presupuestarios en América Latina".

El autor debe agradecer especialmente la colaboración prestada en la sistematización de algunos materiales incluídos en el presente texto a los señores Walter Hoffman y Roberto Moreno.

Gonzalo Martner

Capítulo I.

LOS PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS EN AMERICA LATINA

El crecimiento de la población latinoamericana, el proceso de urbanización, la naciente industrialización, los problemas del comercio exterior, y muchos otros aspectos están induciendo cambios importantes en el sector público de los países del área. Este tiende a crecer tanto en lo que se refiere al control sobre los recursos productivos, como en el número de entidades que lo componen, todo lo cual involucra un conjunto de problemas que repercuten sobre el sistema presupuestal de los gobiernos. En este capítulo se recoge la inquietud con que los países latinoamericanos ven las tendencias que acusan sus presupuestos gubernamentales y la forma como los están abordando al presente.

Los cambios que pueden considerarse como principales inciden sobre la magnitud y la estructura del sector público, sobre las formas y la cuantía del financiamiento, sobre el volumen de los desequilibrios que se están presentando y sobre los métodos de establecer políticas presupuestales.

a) Cambios en la magnitud y estructura del sector público latinoamericano

Un hecho que se dest ca por sobre todos es, sin dudas, el crecimiento del sector público en América Latina. En la década de los años 50 el sector público en la mayor parte de los países ha experimentado un amplio desarrollo en lo que se refiere a la expansión de sus gastos como también en lo relativo al crecimiento del aparato estatal, especialmente en las entidades descentralizadas. Esto se traduce en una mayor participación dentro del producto nacional tanto por parte del Gobienno Central, como del Sector Público en su totalidad.

Cabe mencionar, al respecto, que en los países de más altos ingresos, los gastos del Gobierno Central han sido, en los últimos años, del orden del 16% en Canada, del 25% en Estados Unidos, del 26% en Alemania, del 27% en Austria, del 21% en Bélgica, del 25% en Finlandia, del 22% en Francia, del 27% en Gran Bretaña, del 22% en Holanda, del 18% en Noruega, del 23% en Suecia, del 22% en Nueva Zelandia, etc.

/En cambio,

En cambio, estos porcentajes son más reducidos en los países de ingresos más bajos. En Africa llega al 15% en Ghana, mientras en Asia, países como Birmania muestran participaciones del 23%, Ceilán del 21%, Filipinas del 11%, India del 20%, Iraq del 26%, Israel del 30% y Japón de 13%.

En América Latina, por su parte, es baja la participación del Gobierno Central, pero alta la del sector público completo debido al desarrollo de las empresas estatales. En efecto, en Bolivia el Gobierno Central absorbe el 22% del producto nacional, mientras el sector público completo capta un 42%; en Chile el Gobierno Central participa en un 19% y el sector público en alrededor del 30%; en Uruguay el sector público absorbe el 38%; en Colombia el Gobierno Central el 10% y el sector público el 16%; en Brasil estos sectores captan el 10% y el 24% respectivamente; en Ecuador el 11% y el 23%; en Venezuela el 16% y el 32%; en Costa Rica el 12% y 14%; en México el 10% y el 18% y en Argentina el 13% y el 28%, respectivamente.

En suma, puede verse que si bien el Gobierno Central es más bien pequeño, el sector de las empresas públicas, que se ha desarrollado ampliamente, ha hecho crecer la dimensión del sector público en su conjunto. Esto ha ocurrido en casi todos los países latinoamericanos, aunque en distinto grado.

i) Crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional

Conviene llamar la atención sobre el hecho de que la participación del gasto público en el producto nacional ha fluctuado en América Latina según los movimientos del comercio exterior. Por ejemplo, en Colombia se observa un aumento de la participación del Gobierno en el volumen total de la demanda final de la economía; pero este crecimiento es ostensible en el período 1950-1956, en el que el Estado llegó a controlar desde un 11.3 por cientode la demanda final en 1950, hasta el 14.7 por ciento en 1956, lo que se explica por el aumento en las recaudaciones impositivas prococado por el mejoramiento en el comercio exterior, la expansión económica interna, y una política estatal agresiva en materia de fomento económico. La política fiscal de la época aparece fuertemente influenciada por la idea de la "ocupación plena" y desarrollo económico; es esencialmente una política de expansión. Con respecto al producto nacional bruto interno, la participación fiscal subió de un 12.5 por ciento en 1950, a un 16.6 por ciento en 1956. En cambio, a partir de 1957, la variación en las condiciones del comercio exterior, producidos por la

/crisis cafetera

crisis cafetera, la recesión de la economía interna, y la política fiscal de austeridad y estabilización, determinaron una reducción de la participación del Estado en la economía, reduciéndose la incidencia del gasto fiscal en la demanda final a poco más del 12 por ciento en tanto que con relación al producto interno se contrajo hasta el 14.0 por ciento aproximadamente. La participación aumenta nuevamente en 1960 llegando al 16 por ciento del producto bruto como consecuencia de las mejores condiciones en la colocación del café en el mercado internacional.

En Chile el sector público consolidado gastaba alrededor del 24.6 por ciento del producto nacional bruto en el período 1950-52 y llegó a gastar aproximadamente el 30 por ciento entre 1958-60, como consecuencia de la expansión de las exportaciones del cobre y de los empréstitos externos recibidos.

En el Ecuador la participación era de 16 por ciento en 1950 y llegó a ser del 23 por ciento en 1961, en gran medida como consecuencia del mejoramiento de las exportaciones ocurrido entre 1950 y 1960 en las que el país aumentó sus ventas de bananos, café y cacao en el mercado exterior. También han influído en este sentido, los préstamos externos, recibidos por el gobierno.

En Costa Rica el producto generado por el sector público era de alrededor del 11 por ciento en 1960 y llegó al 14.1 por ciento en 1958, último año del que se dispone de cifras. Este aumento se debe en parte al mejoramiento experimentado por el financiamiento proveniente del comercio exterior, especialmente el café.

En Bolivia se han realizado profundas transformaciones en la estructura del sector público a partir de 1952, cuando comenzó la Revolución Nacional, uno de cuyos puntos programáticos era la nacionalización de las minas del estaño y la reforma educacional. Si se consideran los servicios cooperativos americanos, que refuerzan el gobierno central, las empresas públicas como la Corporación Minero de Bolivia, los Yacimientos Petrolíferos Bolivianos, la Corporación Boliviana de Fomento y otras entidades de promoción de seguridad social, se puede apreciar que la participación del sector público alcanza el 43.5 por ciento del producto bruto interno. El caso del crecimiento del sector público es diferente a los anteriores; fue ocasionado por reformas institucionales, y no por los cambios en el comercio exterior,

/los cuales

los cuales en todo caso fueron grandemente desfavorables para el país.

En Venezuela la mayor participación en el producto se debe en gran medida a la posición favorable que el país tiene en el mercado internacional en la venta de su petróleo. La reforma de la ley de impuesto a la renta realizada en 1958 aumentó la participación gubernamental en la industria petrolífera lo que permitió tonificar al sector público.

En Brasil, la participación del sector público en el gasto total subió de 21.5 por ciento en 1950 al 25.8 por ciento en 1960 debido al incremento del costo de la administración, de las mayores transferencias y del alto volumen de inversiones emprendidos para el Estado. 1/

Otra forma de medir el aumento del gasto público, es relacionarlo con la población a fin de calcular el gasto por persona. En el caso de Colombia se observa que el gasto fiscal por persona ha subido de 209 pesos (de 1958) en 1951 a 289 pesos del mismo año en 1956, para quedar finalmente en 216 pesos en 1959; o sea se está gastanto más por persona para elevar las condiciones de vida de la población en el campo de la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, las facilidades del transporte, la rehabilitación, las condiciones de sanidad pública, y demás aspectos que propenden al bienestar de la comunidad. En Chile, el gasto por persona aumentó de 129 escudos (de 1960) en 1950 a 208 escudos del mismo valor adquisitivo en 1960.

ii) El Gobierno como demandante de fuerza de trabajo

Uno de los factores de encarecimiento de la administración pública en América Latina ha sido el aumento del número de servidores públicos, civiles y militares.

Cuando el crecimiento de la población hábil para trabajar excede la capacidad de absorber mano de obra de las actividades económicas (agricultura, construcción, industria, etc.), el Gobierno se ve forzado a actuar muchas veces como elemento compensador, o sea la presión por obtener trabajo en la burocracia es una consecuencia de la debilidad del crecimiento económico del país. Esto ocurre especialmente en los sectores de las clases trabajadoras que, si no encuentran ocupación en el comercio, la banca o la industria,

1/ Véase Plano Trienal de Desenvolvi ento Economico e Social 1963-65. Rio de Janeiro, diciembre de 1962.

/se desplazan

se desplazan irremediablemente hacia la administración pública, y los gobiernos deben brindarles oportunidad de ocupación.

En Colombia el desarrollo de las clases medias parece no haber sido tan considerable como en otros países de América Latina, de ahí que la presión por obtener ocupación estatal no sea tan pronunciada como en otras naciones, pues allí el número de empleos ha crecido poco entre 1948 y 1960. En efecto, el número de empleados civiles ha crecido más en los Gobiernos Departamentales (21.7%) y en los Gobiernos Municipales (15.5%), mientras en el Gobierno Nacional observa un aumento de 1.5% apenas. Llama la atención que según la estadística fiscal el personal de los Departamentos ocupaba el 39.6% en 1948-50 y llegó a ocupar el 42.7% en 1956-57; en tanto que el Gobierno Nacional ocupaba en igual período el 38.9% y el 35.1% respectivamente; y los Municipios el 21.5% y el 22.2% respectivamente. La estadística anterior no refleja la situación general por cuanto no incluye el personal militar. Tampoco incluye el número de obreros ocupados en obras públicas, y empresas estatales, actividades de cierto desarrollo en Colombia que absorben considerable mano de obra en las diversas regiones del país, de ahí la validez muy restringida de las cifras anteriores, que sólo pueden servir para mostrar algunas tendencias.

En Costa Rica, en cambio, el volumen de empleo se duplicó entre 1949 y 1958, al pasar de 15,838 personas en el primer año a 30,588 en el segundo. Estas cifras abarcan el gobierno central e instituciones descentralizadas; en estas últimas el crecimiento fue de 2,251 empleados en 1949 a 7,661 en 1958, o sea creció en 3.4 veces.

En Haití, el gobierno da empleo a 14,050 personas, sin considerar el ejercito, ni los organismos autónomos. El número citado de empleados se concentra en educación y salud pública. 1/

En Chile en el gobierno central trabajaban 102,067 personas en 1950 y llegaron a 126.063 en 1960, estimándose que el sector público absorbe en su conjunto no menos de unas 25o,000 personas. Sin embargo, los países con un volumen considerable de burocracia son Argentina con unos 800,000 empleados; Brasil, Venezuela y Uruguay.

1/Informe de la misión conjunta OEA-CEPAL-BID en Haití. Mim. pág. 87, 1962.

Con todo, el problema de fondo en lo referente a volumen de personal público no es su cantiddd sino el de los propósitos en que se ocupa y del rendimiento en su trabajo. En este sentido lo que procedería en el futro es trasladar personal desde los sectores no productivos, hacia los frentes de desarrollo.

iii) Ampliación de los servicios gubernativos

El gobierno deoe responder a las presiónes de grupos sociales organizados, y de mecanismos legales establecidos, para hacer la distribución de sus gastos entre los servicios que presta. Estos últimos se clasifican entre servicios generales,servicios sociales y servicios económicos. Dentro de los servicios generales se destacan por su importancia aquellos destinados a la defensa nacional, dentro de los sociales los de educación y salud pública, y dentro de los económicos los relativos a obras públicas.

En vista de la escasa información disponible, sólo se comentarán los gastos de esta clase dejando establecido el valor relativo que tiene un a análisis basado en cifras incompletas. En el cuadro adjunto aparece la relación entre el gasto en defensa, educación y salud, y el producto bruto interno de cada país, clasificados según su ubicación geográfica dentro de América Latina.

/Cuadro 1

Cuadro 1

América Latina: Participación de los gastos fiscales en defensa, educación y salud pública en el Producto Interno Bruto
(gastos del Gobierno Central, excluyendo amortizaciones, como % del PIB. Cifras de 1958-60)

Países	Defensa	Educación	Salud Pública
Países del cono sur			
- Argentina	2.6	1.5	0.4
- Chile	2.5	2.7	1.6
Países del Pacífico			
- Perú	3.2	1.6	0.8
- Ecuador	2.3	1.4	0.3
- Colombia	1.2	0.7	0.5
Países del Atlántico			
- Venezuela	2.5	2.0	-
- Brasil	2.8	2.3	1.4
Países de América Central			
- Costa Rica	0.5	3.3	0.3
- Guatemala	1.5	-	-
- Honduras	1.3	1.2	1.1
- Panamá	0.0	3.4	3.4
Países de América del Norte			
- México	0.8	1.3	0.5

Fuente: Cifras de Naciones Unidas. Statistical Year-Books y National Accounts Statistics. Tomadas de John Adler Los gastos fiscales y el desarrollo económico. Doc. CPF-DB-10T. ST10. 1962.

Obsérvese la importancia de los gastos militares en los países de América del Sur. En promedio estos países tienen un gasto de defensa equivalente al 2.4% del producto bruto interno, contra el 0.8% de América

/Central y

Central y México. 1/ Puede apreciarse que, en muchos casos, la mayor participación de los gastos en defensa coincide con una menor cuota para educación, como es el caso de Argentina, Perú, Ecuador, etc., mientras en otros países la reducción de los gastos de esta clase ha permitido expandir alternativamente los de educación, como sucede por ejemplo, en Costa Rica, Panamá y México.

La elevada importancia de los gastos militares en algunos países se debe comprender, más que como una necesidad de defensa exterior, como un sistema interno de asegurar el orden público y de refuerzo de la policía.

1/ Con respecto al mundo entero se estima que está gastando alrededor de 120 mil millones de dólares al año en armamentos para sostener una situación de paz armada, que haga posible la convivencia pacífica de los bloques en competencia. El informe de Naciones Unidas titulado Consecuencias económicas y sociales del desarme, 1962, establece que el gasto mencionado equivale al 8% de la producción anual de todo el mundo y constituye al menos las dos terceras partes de toda la renta nacional de todos los países subdesarrollados del mundo. En suma, equivale al valor del comercio de exportación anual de todo el mundo en toda clase de bienes y corresponde a la mitad de todos los recursos que cada año se destinan a la formación de capital. Por otra parte, la cantidad de personas que pertenece a las fuerzas armadas en el mundo llega actualmente a 20 millones de personas, sin incluir a la mano de obra ocupada en las fábricas que producen armamentos o materias primas estratégicas. Aunque las fuerzas armadas están repartidas por todas partes del mundo, el gasto militar está concentrado en pocos países. Se calcula que el 85% de los gastos militares es aportado por siete países: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Gran Bretaña, la República Federal Alemana, Francia, la Unión Soviética y China Popular. No obstante, el gasto militar de todos los países subdesarrollados alcanza a un décimo del gasto que hacen los países capitalistas, lo que significa un gran peso para esas naciones atrasadas.

Se ha calculado que el mundo gasta 14 millones de dólares en armamentos en cada hora, o sea 336 millones de dólares en un día y 120 mil millones de dólares en un año. Si se considera que en promedio los habitantes del mundo subdesarrollado ganan entre 100 y 200 dólares por persona al año cabe preguntarse en cuánto podría incrementarse el ingreso por persona de estos 1,200 millones de personas si este dinero se gastara en hacer crecer las economías atrasadas?

El desarme mundial podría permitir subsistir al mundo y dar mejores condiciones de vida a la población mundial. Los recursos físicos y humanos de que dispone el mundo son pues, suficientes para dar a cada hombre un trabajo, alimentos, vestuario, educación, salud y dignidad.

/Ello se

Ello se confirma si se comparan los porcentajes respectivos con países que verdaderamente tienen problemas fronterizos. Por ejemplo, mientras Perú absorbe el 3.2% del producto bruto interno en defensa, países como Finlandia sólo tienen un 1.7%; Italia el 3.2%; Austria el 1.5%, Bélgica el 3.1%, Dinamarca el 2.8%; Filipinas el 1.6%; India el 2.4%; Pakistan el 3.0%; y Turquía el 2.6%. Dentro de los países socialistas hay repúblicas que absorben cifras parecidas a América Latina como Alemania Oriental el 2.5%, Hungría 1.9%; Polonia el 3.7%; etc. En las cifras anteriores, puede verse el desproporcionado aparato militar de los países latinoamericanos y el desgaste económico que ello implica. 1/

Para información complementaria se puede ver en el cuadro 2 adjunto, el porcentaje que ocupan los gastos militares en relación al producto bruto interno y a la formación bruta interna de capital fijo.

Cuadro 2

América Latina: Gastos militares presupuestarios (1957-1959)

Países	Porcentaje en relación al Producto Interno Bruto	Porcentaje de la formación bruta interna de capital fijo
Países del cono sur		
- Argentina	2.6	13.0
- Chile	2.5	25.6
Países del Pacífico		
- Perú	3.2	13.2
- Ecuador	2.3	17.6
- Colombia	1.2	8.8
Países del Atlántico		
- Costa Rica	0.5	3.0
- El Salvador	1.5	-
- Guatemala	1.5	10.2
- Honduras	1.3	9.5
Países de América del Norte		
- México	0.8	5.3

Fuente: Naciones Unidas Consecuencias económicas y sociales del desarme N° Venta 62.IX.1. New York, 1962.

1/ Se estima que en América Latina el aparato militar cuesta 1.200 millones de dólares por año y ocupa alrededor de 600.000 personas.

/Al relacionar

Al relacionar el gasto militar con la formación de capital, se observa que países como Chile, Brasil, Argentina, Ecuador, Perú y Guatemala, muestran una relación desproporcionada, lo que bien puede ayudar a comprender parte de las dificultades fiscales y económicas de aquellos países.

Con relación a los gastos en educación, se observa que los países que muestran un porcentaje más elevado son Chile (2.7% del PIB), Costa Rica (3.3%) y Panamá (3.4%) y los que muestran un coeficiente menor son Argentina (debido a la descentralización de estos gastos), Perú, Honduras y Ecuador (todos con menos del 2%). Por su parte, los porcentajes dedicados a salud pública son bastante reducidos y muestran el abandono en que se encuentran estos países, en lo referente a la protección de la salud.

Es interesante señalar la importancia relativa de cada tipo de gasto dentro del total de egresos del Gobierno Central, a fin de ver la gravitación que ellos tienen dentro de los presupuestos fiscales propiamente. El cuadro 3 admunto muestra la participación de los gastos en defensa, educación, seguridad social (incluye salud pública y previsión social), y obras públicas dentro del total de gastos. Este conjunto de gastos

Cuadro 3

América Latina:[1/] Composición funcional de algunos gastos del Gobierno Central

(sobre el total de gastos del Gobierno Central excluyendo amortizaciones)

Países	Obras Públicas	Educa-ción	Seguridad Social	Defensa Nacional
Países del cono sur				
- Argentina (1964)	25.7	12.8	9.0	16.7
- Bolivia (1961)	17.5	23.6	17.7	13.3
- Chile (1961)	17.4	15.7	10.3	11.6
Países del Pacífico				
- Perú (1959)	12.5	10.6	3.2	16.7
- Ecuador (1962)	16.1	12.9	6.2	20.5
- Colombia (1962)	30.0	14.4	6.4	9.7
Países del Atlántico				
- Venezuela (1962)	40.8	11.7	-	11.3
- Brasil (1962)	-	13.8	-	10.7
Países de América Central				
- Guatemala (1962)	15.5	- 25.4	-	10.5
- El Salvador (1960)	17.9	16.5	10.4	8.9
- Honduras (1960)	-	18.3	8.2	10.0
- Costa Rica (1961)	-	27.8	14.4	3.9
- Panamá (1961)	-	18.6	12.9	0.0
Países del Caribe				
América del Norte				
- México (1961)	-	20.2	13.0	10.6
- Haití (1962)	8.4	10.2	11.0	20.7

Fuente: Naciones Unidas Statistical Year Book.

1/ Excepto Cuba

/representa aproximadamente

representa aproximadamente entre el 50% y 80% del total, y es por lo tanto representativo de la orientación de los gastos.

Puede observarse que los porcentajes de los gastos en obras públicas son, en general, más elevados que los de educación, y en algunos casos que los de defensa. Esta tendencia obedece a la presión en los países por la formación de capital de infraestructura. Al respecto existe una tendencia a la construcción de carreteras. Según cifras disponibles, América Latina cuenta con más de 100.000 kilómetros de rutas pavimentadas, por las cuales transitan aproximadamente 2.500.000 automóviles y 2.000.000 de camiones y ómnibus. Sólo en el año 1962 se invirtieron casi 900 millones de dólares en la construcción de carreteras en 19 repúblicas latinoamericanas.

Las cifras mencionadas se distribuyen por países en la forma que aparece en el cuadro 4, adjunto.

Cuadro 4

América Latina: Inversiones en carreteras y vehículos - 1962

Países	Automóviles	Camiones y ómnibus	Carreteras pavimentadas (en kms.)	Gastos para construir caminos (en dólares)
Argentina	500.000	400.000	15.920	300.000.000
Bolivia	15.000	30.000	568	2.500.000
Brasil	561.114	596.905	10.502	270.233.600
Colombia	107.526	91.038	4.638	56.438.120
Costa Rica	15.581	17.171	1.088	3.475.000
Chile	62.500	72.500	3.318	60.000.000
Ecuador	7.500	19.500	853	12.000.000
El Salvador	21.000	4.000	1.035	6.500.000
Guatemala	29.400	11.567	1.338	12.850.000
Haití	6.200	3.000	440	2.000.000
Honduras	9.500	5.000	342	9.000.000
México	588.700	377.154	45.920	73.200.000
Nicaragua	12.330	2.244	782	7.521.542
Panamá	21.000	8.000	720	3.623.855
Paraguay	7.376	3.480	259	1.161.000
Perú	85.000	70.000	4.269	9.000.000
Rep. Dominicana	14.000	10.500	4.232	7.500.000
Uruguay	85.000	65.000	1.552	8.000.000
Venezuela	280.000	105.000	8.262	50.000.000

Fuente: Cifras preliminares de la Federación Internacional de Carreteras para 1962. No se dispone de datos sobre Cuba.

/Si bien

Si bien se puede destacar lo hecho en América Latina en materia de transportes, base de infraestructura indispensable para alcanzar un itmo de desarrollo adecuado, la situadión en otros rubros de gastos deja mucho que desear, como ser los correspondientes a educación y salud.

Con respecto a los gastos educacionales y a los esfuerzos que se vienen encaminando en América Latina en esta materia, la CEPAL en su informe sobre "El desarrollo económico de América Latina en la post-guerra" destaca que "el bajo nivel de educación de las poblaciones latinoamericanas se pone en manifiesto en la elevada proporción de población analfabeta. En este aspecto las cifras correspondientes a 1950 o alrededor de esa fecha continúan siendo ilustrativas de la situación actual, no obstante los progresos obtenidos en muchos países de la región. 1/ No es raro encontrar países latinoamericanos en los que por entonces la proporción de analfabetos con respecto a la población de 15 y más años de edad era de 40, 60 y hasta 90 por ciento. Sin embargo, hay también otros donde el índice correspondiente arroja proporciones mucho más bajas y comparables a la de los países meridionales de Europa. (Véase el cuadro 5). En las zonas rurales las proporciones son mucho más elevadas y de hecho - a excepción de Venezuela - existe una estrecha correlación entre el grado de urbanización y el nivel de alfabetización, lo que es consecuencia de las mayores facilidades que las ciudades ofrecen en este aspecto."

"Las dos últimas columnas del cuadro 5 muestran que el esfuerzo económico de los países latinoamericanos en materia educativa es inferior al de las naciones que disponen de un ingreso más elevado. Así, por ejemplo, mientras en estos países el sector público destina a educación de 40 a 140 dólares por habitante, en los países latinoamericanos pueden encontrarse cifras de 10 a 5 dólares e incluso menores, sobre todo en aquellos que tienen los ingresos más bajos de la región. Tomando la proporción entre los recursos asignados

---

1/ Los datos relativos a censos más recientes muestran que las tasas de analfabetismo han pasado para el total y con los límites inferiores de edad correspondientes, de 20 a 16 en Chile, de 30 a 22 en Panamá, de 65 a 47 en Honduras. Según estimaciones oficiales habría descendido en Colombia a 38 por ciento (Plan General de Desarrollo) y en Cuba a 4 por ciento (Informe de la Comisión Nacional de Alfabetización y el Ministerio de Educación).

/Cuadro 5

Cuadro 5

INDICADORES DEL NIVEL DE EDUCACION EN AMERICA LATINA Y EN OTRAS REGIONES, AÑOS PROXIMOS A 1950

País	Proporción de analfabetos en la población de 15 años y más		Proporción de matriculados en Enseñanza			Circulación de diarios por 1 000 habitantes	Gastos gubernamentales en educación alrededor de 1960	
			Primaria	Secundaria	Superior			
	Total	Rural	Con relación a la población comprendida en los grupos de edades de: 5 a 14 años	15 a 19 años	Por 100 000 habitantes		En dólares por habitante	En por ciento del producto nacional bruto
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Argentina	14	23	66	21	480	100	9	2.9
Bolivia	68	...	24	7b/	166	23	1	1.4
Brasil	51	67	26	10	98	59	32	1.6
Colombia	43	...	28	7	94	55	14	4.0
Costa Rica	21	28	49	7c/	192	92	14	2.3
Cuba	22	40	49d/	...	...	70	18	...
Chile	20	36	66	18	290e/	76	10	1.7
Ecuador	44	...	41	9	127	49	3	1.6
El Salvador	61	77	31	4c/	65	35	5	2.7f/
Guatemala	71	...	22	7	84	19	3	1.9
Haití	89	...	15	...	28	3	1	2.2
Honduras	65	75	22	3	57	20	4	1.9
México	43	...	39	4	111	48	5	1.4
Nicaragua	62	...	23d/	3c/	81	50	5	1.8f/
Panamá	30	43	54	24	190	118	13	3.3
Paraguay	34	...	51	9	121	12	2	1.7
Perú	58	...	44	...	193	39	4	2.9
República Dominicana	57	67	40	7	106	24	4	1.4
Uruguay	15	...	62	17c/	484	197	6	1.0f/
Venezuela	48	72	40	6	137	65	39	2.3
Estados Unidos	3	5	88	60	1 511	347	97	4.6
Egipto	77	...	26	7	164	24	6	...
Dinamarca	...	...	61	63	402	379	27	2.9
España	18	...	54	17	267	196	4	1.4
Francia	4	...	79	26	325	239	36	3.0
Grecia	26	...	64d/	29b/c/	...	71	5	1.6
Italia	14	...	54	29	520	107	17	3.2
Reino Unido	...	...	69g/	72b/c/g/	209g/	611	42	4.2
Bulgaria	15	...	61	26	381	...	38	3.9h/
Checoeslovaquia	4i/	...	88	16	302	137	62	...
Unión Soviética	2	...	81	16	689	107	138	7.1h/
Yugoeslavia	27	...	50	53	369	41	11	2.8h/
Japón	...	...	61	86b/	470	374	16	5.7
Australia	4j/	...	79	57	441	416	38	2.2

Fuentes: Para (1), (3), (4), (5) y (6) Administrative Committee en Co-ordination (Working Party on Statistics for Social Programmes), Compendium of Social Statistics 1963: V. Education and Cultural Activities (ACC/WPSSP/IV/4/Add.5), París, septiembre de 1962 y Naciones Unidas, Demographic Yearbook 1960, Nueva York, 1961; para (2) Oscar Vera "Aspectos de la situación educativa en América Latina", Boletín trimestral del Proyecto Principal, UNESCO, núms. 8 y 9, octubre de 1960 -marzo de 1961; para (7) UNESCO, International Yearbook of Education 1961, París, 1962; para (8), excepto Uruguay, Oscar Bardeci. Financiamiento de la Educación en América Latina, Washington, 1962; para Uruguay, estimaciones de la CEPAL; para los países no latinoamericanos correspondientes a este último concepto, UNESCO, Basic Facts and Figures 1961, París, 1962.

a/ El límite inferior de edad difiere en algunos países: 20 años para Cuba, 14 en Argentina, 10 en Honduras y Panamá, 7 en Colombia y Guatemala y 6 en México. Para la Unión Soviética, población comprendida entre los 9 y 49 años.
b/ Excluídos los matriculados en escuelas de magisterio.
c/ Excluídos los matriculados en escuelas de orientación profesional.
d/ Matriculados en escuelas públicas solamente.
e/ 1959.
f/ En porciento del producto interno bruto.
g/ Excluída Escocia e Irlanda del Norte.
h/ En porciento del producto material neto.
i/ 1930.
j/ 1921.

a educación y los gastos públicos totales, se observa que el esfuerzo de los países latinoamericanos se aproxima mucho más a los de otras naciones con ingresos promedios mucho más elevados. Es evidente que el problema de la educación en los países latinoamericanos es mucho más complejo y difícil de resolver que en otras regiones donde es muy inferior la proporción de población infantil y más alto el grado de urbanización. Por otro lado, los bajos niveles promedios de ingreso imperantes en la región y su desigual distribución - que suele afectar adversamente a las poblaciones campesinas latinoamericanas -, así como las legislaciones arcaicas que rigen el trabajo agrícola en numerosos países latinoamericanos, obligan a las familias rurales a recurrir al empleo precoz de sus hijos, aun en los casos (no demasiado generalizados) en que se dispone de escuelas. 1/

Finalmente, es frecuente que la educación impartida en América Latina, adem's de suponer un enorme despilfarro por la frecuente deserción escolar, no cumpla su función como mecanismo de transformación social, es decir, como medio de selección y de ascenso social y como instrumento de progreso técnico."

Con relación a las condiciones de salud, el mismo informe establece que "no obstante la firme y creciente mejora registrada durante los últimos años en las condiciones sanitarias generales de la región que se han traducido en un franco descenso de la tasa media de mortalidad, se puede comprobar que la región en su conjunto está muy lejos de poder equipararse a los niveles representativos de los países europeos y hasta de otras áreas. (Véase el cuadro 6). Así, la tasa de mortalidad infantil se mantiene en proporciones mucho más elevadas que en la generalidad de los países de otras regiones. En América Latina esa tasa varía de 50 a más de 100 por mil de los nacidos vivos, mientras que en Australia, Checoeslovaquia, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, el Japón y el Reino Unido oscila entre el 25 y el 30 por mil. Ni aun en algunos países europeos cuyo nivel de ingreso es similar al latinoamericano - España, Grecia e Italia - supera dicha tasa el 50 por mil".

1/ De acuerdo con una investigación de la UNESCO, el promedio de escolaridad en América Latina es para la enseñanza primaria de tan sólo 2,2 años. Estos significa que los niños latinoamericanos no disfrutan de más de 2.200 horas de clase, en contraste con las 14.000 a 16.000 que corresponden a los alumnos de los países industrializados.

/Cuadro 6

Cuadro 6

INDICADORES DE LAS CONDICIONES DE SALUD EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA Y DE OTRAS REGIONES, EN AÑOS RECIENTES

País	Tasa de mortalidad por 1 000 habitantes		Esperanza de la vida al nacer		Número de médicos por 10 000 habitantes	Número de camas de hospitales por 1 000 habitantes	Gastos en salud en porciento de los gastos totales públicos
	Total	Infantil	Hombres	Mujeres			
Argentina	8.1	58.6	56.9	61.4	13.0	6.4	7.1
Bolivia	7.6	...	49.7	49.7	1.9	1.8	11.2
Brasil	14.0a/	107.5a/	39.3	45.5	4.0	3.4	5.1
Colombia	12.6	96.1	48.8b/		4.3	3.2	3.0
Costa Rica	8.6	80.3	54.7	57.1	3.9	5.8	2.5
Cuba	6.5	...	50.7b/	56.4b/	9.7	2.3	...
Chile	12.3	132.5	49.8	53.9	6.2	5.0	17.2
Ecuador	15.6	105.8	50.4c/	53.7c/	3.4	2.1	12.4
El Salvador	11.0	77.6	49.9	52.4	1.8	2.0d/	...
Guatemala	17.3	89.7	43.8	43.5	2.1	2.8	...
Haití	...	...	32.6		...	0.7	...
Honduras	9.4	53.5	44.0b/	46.0b/	2.1	2.0	8.6
México	11.8	74.3	37.9	39.8	5.8	1.4	12.2
Nicaragua	8.1	70.9	55.0b/		3.5	1.8	13.2
Panamá	8.0	56.8	60.4	63.1	3.5	3.8	17.2
Paraguay	10.5e/	104.0e/	52.0b/		5.3	0.8d/	7.8
Perú	10.5	97.9	46.1		4.7	2.2	14.5
República Dominicana	9.0	100.5	44.0b/		1.5f/	2.7d/	...
Uruguay	8.4	49.1	64.0b/	66.0b/	11.9	3.9d/	...
Venezuela	7.7	55.2	52.8b/		7.0	3.6	8.6
América Latina	...	...	...	...	5.5	3.1	...
Estados Unidos	9.5	26.4	66.4	72.7	13.4	9.1	6.6
República Arabe Unida	16.6g/	141.0g/	...	...	3.8	2.1	3.0
Dinamarca	9.4	22.4	69.9	72.6	12.8	8.3	9.7
España	9.0	47.1	58.8	63.5	16.9f/	4.0	...
Francia	11.3	29.5	65.0	71.2	10.6f/	8.3	...
Grecia	7.4	40.6	...	...	11.8	5.3	...
Italia	9.3	44.9	65.8	70.0	15.2f/	8.3	...
Reino Unido	11.7	23.1	68.1h/	73.8h/	10.0f/i/	9.1h/	10.4
Bulgaria	9.5	55.9	...	...	16.1	5.3	3.6
Checoeslovaquia	9.7	25.8	67.2	72.3	17.5	9.1	5.5
Unión Soviética	7.6	40.6	64.0	71.0	30.3	7.1	6.6
Yugoeslavia	9.8	91.4	56.9	59.3	6.7	4.3	7.2
Japón	7.4	33.7	65.2	69.9	10.6	8.3	1.9
Australia	8.9	21.5	67.1	72.8	11.6	11.1	7.6

Fuente: Para América Latina, Organización Panamericana de la Salud, Resumen de los informes cuatrienales sobre las condiciones se salud en las Américas, 1957-60, Washington, Julio 1962. Para los restantes países, Naciones Unidas, Demographic Yearbook 1960, Statistical Yearbook 1960, e Informes sobre la situación social en el mundo, Nueva York, 1961 y Administrative Committee on Coordination (Working Party on SStatistics for Social Programmes), Compendium of Social Statistics 1963, II Health Conditions, Paris, septiembre de 1962 (documento mimeografiado).

a/ Datos para el Estado de Guanabara y capitales de otros estados con exclusión de Boa Vista, Porto Velho, Manáus y Goiania.

b/ Estimaciones no oficiales.

c/ Quito.

d/ Incluye solamente camas en hospitales del gobierno.

e/ Datos para el área de información solamente.

f/ Incluye también a otro personal médico.

g/ Egipto. Comprende únicamente los datos relativos a localidades dotadas de una oficina de higiene, que representan un 44.6 por ciento de la población total en 1957.

h/ Excluye a Escocia e Irlanda del Norte.

i/ Sólo médicos del Servicio Nacional de Salud.

"Las deficientes condiciones de vida que caracterizan a América Latina se reflejan en el hecho de que la esperanza de vida al nacer es muy inferior en sus países que en aquellos otros donde es mejor la atención sanitaria. En el cuadro 6 se puede ver que las cifras más favorables de los países latinoamericanos relativas a la esperanza de vida apenas si se aproximan a los índices más bajos de otras regiones."

"Otros índices ilustrativos de la situación actual respecto al cuidado de la salud - por ejemplo, el número de médicos y de camas de hospital por cada 1.000 habitantes - son comparativamente muy bajos en América Latina. Sin embargo, - en gran parte debido a la alta proporción de niños, así como a las deficientes condiciones alimenticias y habitacionales que imperan en la mayoría de de los países latinoamericanos -, los gastos destinados a salud absorben una proporción mayor de los gastos públicos totales que en otros países situados fuera de la región".

iv) Comparación de los gastos funcionales entre algunos países

Cabe señalar que los países han experimentado diversas evoluciones en la distribución funcional de sus recursos. Como no es posible hacer un análisis exhaustivo de todos los casos, es interesante, al menos hacer un estudio comparativo entre algunos países seleccionados. El cuadro 7 adjunto muestra la estructura funcional de los gastos de Venezuela, Uruguay, Chile, Colombia, Perú, Paraguay, Haití y Bolivia.

/Cuadro 7

Cuadro 7

Composición funcional de los gastos de algunos países seleccionados

(Porcientos del total de gastos del gobierno Central incluyendo amortizaciones)

	Uruguay 1955	Haití 1959-60	Chile 1961	Paraguay 1962	Perú 1958	Bolivia 1962	Venezuela 1960-61	Colombia 1961	Argentina 1964
Servicios Generales	25.3	38.0	23.6	42.9	46.7	36.3	19.4	32.0	29.7
Admin. General	9.8	13.6	5.1	8.5	13.8	15.2	9.5	10.0	8.0
Defensa Nac.		20.6	12.2	22.5	19.2	13.0	7.0	11.1	16.7
Justicia y Policía	15.5	3.8	6.3	11.9	13.7	8.1	2.9	11.1	5.0
Servicios Sociales	47.4	20.1	38.4	25.6	37.5	40.5	25.3	27.2	24.1
Educación	16.9	9.0	13.6	15.0	17.7	23.4	8.3	11.2	12.8
Salud Pública		9.9	11.7	6.2	2.8	4.2	7.8	6.9	4.2
Previsión social	30.1	1.2	12.4	4.3	17.0	11.6	7.1	6.2	4.8
Otros	0.4	-	0.7	0.1	-	1.3	0.6	2.9	3.3
Servicios Económicos	13.0	23.4	27.7	11.8	8.9	17.4	32.5	29.3	34.8
Agricultura	-	5.6	4.8	2.3	-	2.7	10.0	3.2	2.8
Minería, industria y energía	-	-	1.0	-	-	0.3	0.6	0.2	2.1
Transportes	4.9	6.4	17.4	9.2	-	12.6	12.1	25.2	25.7
Otros	8.1	11.4	4.5	0.3	-	2.8	9.8	0.7	4.2
No clasificables	14.3	18.5	10.3	19.7	6.9	5.8	22.8	11.5	11.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cifras preparadas por las Direcciones de Presupuesto de los países incluídos.

/Se puede

Se puede, sobre la base del cuadro, establecer según el nivel de ingreso por persona, la siguiente distribución de los gastos por grupos funcionales.

Cuadro 8

Distribución de los gastos por grupos funcionales

Países e Ingreso Personal 1962 U.S.$	Servicios Generales	Servicios Sociales	Servicios Económicos	Otros
Venezuela (645)	19.4	25.3	32.5	22.8
Uruguay (560)	25.3	47.4	13.0	14.3
Argentina	29.7	24.1	34.8	11.5
Chile (453)	23.6	38.4	27.7	10.3
Colombia (373)	32.0	27.2	29.3	11.5
Perú (269)	46.7	37.5	8.9	6.9
Paraguay (193)	42.9	25.6	11.8	19.7
Haití (149)	39/-	20.1	23.4	18.5
Bolivia (122)	36.3	40.5	17.4	5.8

Fuente: Cuadro anterior

Aunque toda generalización es peligrosa, parece existir entre los países de más elevado ingreso una menor incidencia de los gastos en ser servicios generales. Con respecto a los servicios sociales en Uruguay, Perú y Chile se observa una elevada cuota de gastos sociales, debido al volumen que tienen los gastos en educación y previsión social. También Bolivia acusa un elevado nivel de gasto de esta clase, a causa del nivel de gasto educacional y previsional logrado por la Revolución Nacional. En cambio, es reducida la cuota que alcanzan estos gastos en Haití, Paraguay, Colombia y Argentina.

Los gastos en servicios económicos son particularmente elevados en Venezuela, Argentina, Chile, Haití y Colombia, como consecuencia de una deliberada política de promoción del desarrollo económico. En cambio, es bastante reducida en los casos de Perú, Paraguay, Uruguay y Bolivia.

Los gastos no clasificables en gran medida, corresponden a servicio de la deuda pública. En casi todos los países este renglón es elevado como consecuencia de la financiación de parte de los gastos con préstamos externos

/v) Distribución

v) Distribución institucional de los gastos del sector público

La materialización del gasto público que se canaliza hacia el cumplimiento de las distintas funciones del estado, se concreta en la ejecución de programas, actividades y proyectos, y se verifica a través de la organización institucional del sector público.

En América Latina la tendencia es hacia la descentralización del gasto público. El estudio de los países que se hará a continuación así lo demuestra.

En Ecuador, por ejemplo, el Gobierno Central sólo gasta el 40% de los gastos consolidados del sector público, en tanto que las entidades autónomas expenden el 42%, los gobiernos provinciales el 1% y los Municipios el 18%. En Bolivia, el Gobierno Central gastaba en 1958 el 22.2%, las entidades independientes el 14.3%, los gobiernos locales el 2.2% y las empresas públicas el 61.3%, debido esto último a la gravitación que ejercen empresas como la Corporación Minera de Bolivia, y Yacimientos Petrolíferos Bolivianos.

En Chile, el Gobierno General gastaba en 1959 alrededor del 64.8% y las empresas públicas el 35.9% de los egresos consolidados del sector público. El Gobierno Central gastó el 34.3%, las instituciones descentralizadas el 6.5%; las entidades de previsión el 21.9% y los Municipios el 2.1%. Dentro de las empresas, las de transportes gastaron el 13.3%, las industriales el 7.5%, las de electrificación el 6.3%, etc. En 1950, el Gobierno General gastaba el 74%, las empresas públicas el 25.8%.

En Costa Rica se ha producido un cambio en la importancia relativa de los sectores gubernamentales. Entre 1950-54 el Gobierno Central gastaba el 68% de los egresos totales, mientras entre 1954-58 gastaba el 61%, mientras por su parte, las entidades descentralizadas pasaron a gastar un 27% en el primer período al 34% en el segundo. Los Municipios gastaban el 5% restante. Como se ve, en este país el gasto está más centralizado que en los anteriormente mencionados.

En México el Gobierno General gastaba en 1958 el 61.4% de los gastos combinados del sector público y dentro de él la Federación el 46.8%, el Distrito Federal el 5.1%; los Estados y Territorios y 7.1%; y los Municipios el 2.4%. Entre tanto, las entidades descentralizadas y empresas públicas gastaban el 38.6%, lo que revela el grado de descentralización del gasto.

/En Colombia

En Colombia se observan tendencias parecidas. En este país el Gobierno Nacional, si bien aparentemente ha expandido sus gastos presupuestarios, ha ido cediendo importancia, a través de crecientes transferencias, a los Institutos descentralizados, Departamentos y Municipios. Desde 1951 hasta 1954, el Gobierno Nacional gastaba alrededor del 46% del total de gastos consolidados. A partir de 1955 comienzan a robustecerse los Institutos Descentralizados, que subieron de un 14.8 por ciento en 1954 a un 19.1 por ciento en 1959. El Gobierno Nacional gastaba en promedio en 1950-52 el 43.3%, crecía hasta 1954-56 al 45.3% y reducía su participación al 37.0% en 1958-60. Por su parte, los institutos descentralizados que participaban en 14.8% en 1950-52 llegaban a obtener en 1958-60 el 17.3%, lo que refleja la importancia adquirida por este sector institucional. De acuerdo con las cifras disponibles, los gobiernos Departamentales también han visto incrementada su participación relativa en el gasto total. En 1950-52 gastaban el 15.8% mientras en 1958-60 sus egresos llegaron al 17.0%. De la misma manera ha acontecido con los Gobiernos Municipales, aunque su participación ha subido en forma más lenta: de un 11.5% en 1950-52 ha aumentado al 12.6% en 1958-60. Pero con respecto a las empresas públicas, se observa un aumento más débil: de un 15.2% en 1950-52 a un 16.3% en 1958-60.

En América Latina, las tendencias anteriores, muestran un proceso de descentralización y desconcentración de los gastos del sector público que es el fruto del propio desarrollo económico de los países. La necesidad de expandir las facilidades de acueductos, alcantarillados, viviendas, de energía eléctrica, de aeropuertos, de ferrocarriles y demás obras básicas ha determinado el desarrollo de gran número de Institutos Nacionales descentralizados. Estos están libres de trabas burocráticas y tienen por consiguiente, más expedición ejecutora y el Gobierno Nacional les ha cedido crecientes aportes para ayudar a su financiamiento. Igualmente, el aumento de los Gobiernos Provinciales implica una forma de desconcentrar territorialmente el gasto público. Los Gobiernos Municipales, por su parte, se han multiplicado en su número hasta llegar a ser muy numerosos en muchos países debido a la tendencia en algunos de ellos a fortalecer las autoridades comunales. En algunos países, si se estudia la capacidad inversora del Sector Público se observa que también el Gobierno Nacional ha cedido

/importancia a

importancia a los Institutos Descentralizados, a los Departamentos y a los Municipios.

vi) Evolución de los gastos de inversión

En los países poco desarrollados es tarea del estado la formación del capital social básico para crear las bases de la industrialización. La magnitud del esfuerzo que en este sentido hacen las economías atrasadas se refleja en gran medida en la tasa de inversiones. Conviene hacer algunos comentarios sobre esta materia. Para ello se utilizarán cifras de Naciones Unidas sobre la formación interna bruta de capital, niveles de ahorro y depreciación, y el papel que ha correspondido al sector público en la formación de ahorros.

El país que tiene la más alta tasa de inversiones es Venezuela que capitaliza el 27% del producto interno bruto. Esta inversión se financia con igual cuota de ahorro, pero un 8% se destina a depreciaciones, lo que determina un ahorro neto de 19%. El ahorro interno neto es del 16%, siendo el 3% restante ahorro externo, y es aportado en un 10% por el gobierno, quedando el 6% restante a cargo del sector privado. El Gobierno Central invierte, al efecto entre el 30 y 35% de sus gastos en bienes de capital, dejando para transferencias el 31% y a consumo el 36%. Véase el cuadro 9 adjunto.

Cuadro 9

Distribución económica de los gastos públicos en algunos países seleccionados

(en porcientos del total de gastos del sector público o gobierno central)

	Consumo	Transferencias	Inversión	total
Sector Público				
Argentina (1958)	44.9	31.7	23.4	100.0
Bolivia (1958)	71.8	7.9	20.3	100.0
Chile (1961)	39.6	24.9	35.5	100.0
Colombia (1960)	45.1	10.0	44.9	100.0
Ecuador (1960)	51.9	12.9	35.2	100.0
Gobierno Nacional				
Venezuela (1960-1)	36.3	20.8	32.9	100.0
Brasil (1961)	36.4	38.1	25.5	100.0
Paraguay (1960)	58.8	17.8	23.4	100.0
Haití (1961-62)	74.7	13.9	12.4	100.0

Fuente: Cifras oficiales de cada país.

/En Argentina

En Argentina, el ahorro total alcanza al 20% del producto interno bruto, pero la depreciación reduce el ahorro neto al 10%, siendo el ahorro interno del 8%. Una parte del ahorro es aportado por el Gobierno, ya que el sector público consolidado contribuye a la inversión con más del 20% de sus gastos, dejando un 45% para consumo y transfieren un 32% aproximadamente en especial como subsidios a los precios del transporte.

Costa Rica por su parte, ahorra tambien un 20% de su producto interno bruto, pero las depreciaciones llegan al 5% solamente lo que permite un ahorro neto del 15%. De este total el 11% es ahorro interno, siendo aportado por el gobierno un 4% y por el sector privado un 7%. Aquí el esfuerzo del estado es menor que el privado, lo que se expresa en un gasto en inversión del sector público de sólo el 13%.

En Colombia, el ahorro llega al 18%, con una depreciación del 9%, quedando otro tanto para inversión neta. El ahorro interno neto es del 9% que es aportado en 4% por el gobierno y en un 5% por el sector privado. El Gobierno invierte, al efecto alrededor del 40% de sus gastos cuota que cubre tanto la inversión neta como la depreciación. En Colombia, las transferencias son reducidas (10%) en importancia debido al poco desarrollo del sistema previsional y a la política de subsidios contralada.

En Brasil, el ahorro bruto total llega al 16%, y la depreciación es del 5%, lo que reduce el ahorro neto al 11% solamente. Internamente el ahorro generado es del 10% y es aportado en un 3% por el Gobierno y en 7% por el sector privado. Los gastos del Gobierno Central en inversión son de alrededor del 25%, del gasto total debido al pero que tienen las transferencias para subsidiar precios y gastos locales (38%).

El Ecuador ahorra el 14%, pero su depreciación disminuye el ahorro neto al 9% del cual un 8% es ahorro interno, contribuyendo a sustentarlo el Gobierno con un 4% y el sector privado con 5%, igual que el caso Colombiano. En ese país, el sector público invierte el 35% de sus gastos consolidados en inversión neta y depreciaciones, transfiere en forma de subsidios el 13% y consume el 52%, magnitudes también parecidas a las Colombianas.

En Chile, en cambio, el ahorro total llega al 10% del producto interno bruto, y una depreciación del 7% reduce el ahorro neto al 3%. De este 3% -

/un 2%

un 2% es financiado con ahorro externo de manera que el ahorro interno neto es sólo del 1%. Este porcentaje y parte del externo se canalizan por vía fiscal, de manera que el aporte del sector privado resulta bastante reducido. El sector público ahorra un 35.5% (incluyendo préstamos) pero de este porciento sólo el 18.7% de los gastos consolidados constituye formación de capital fijo, y una parte considerable de él va a depreciaciones. Un peso considerable tienen las transferencias, que son subsidios previsionales y a los precios. Este es un buen esquema de una economía estancada, en la que el exigüo esfuerzo inversión se hace meramente para conservar el capital social, por vía estatal. Situaciones parecidas existen en Bolivia, Paraguay y Haití, donde los gastos públicos de inversión ocupan porcentajes reducidos del gasto público.

Como puede observarse, la situación de la estructura de gasto público varía en los diversos países latinoamericanos. En todos ellos crece la participación en el producto bruto interno, se descentraliza hacia el sector autónomo, y se multiplican los esfuerzos por incrementar el desarrollo.

b) Los problemas del financiamiento del sector público

Como se comentó anteriormente, el desarrollo del gasto público ha sido posible en varios países gracias a la influencia de ciertos factores que han actuado en el sistema financiero del país, especialmente provenientes del sector externo. Por lo general, es el incremento del valor de las exportaciones el que ha influído en la activación general del sistema económico e impulsa la industrialización, permitiendo una mayor captación de recursos por el Estado.

i) Incidencia de los ingresos públicos

La incidencia de la tributación sobre la economía debe ser examinada atentamente, pero no es posible progresar mucho en profundidad debido a la pobreza de la información estadística que caracteriza a los países latinoamericanos.

En la mayoría de los países latinoamericanos existe una reducida carga fiscal lo que contrasta con la existente en los países capitalistas desarrollados donde la cuota captada del ingreso nacional neto fluctúa entre e el 25 y el 35%, mientras en las economías socialistas es mucho mayor, alcanzando en la Unión Soviética y Polonia el 53% del ingreso material y en Cuba a más del 40%.

/La carga

La carga fiscal expresada como porcentaje del ingreso nacional neto para algunos países latinoamericanos es variada como puede verse en el cuadro 10 adjunto.

Cuadro 10

América Latina: Carga fiscal sobre el ingreso nacional neto

(Porcientos del ingreso fiscal corriente sobre el INN)

Países	Porcientos
Países del cono sur	
- Argentina	24,0
- Chile	18,0
Países de Pacífico	
- Perú	19,5
- Ecuador	22,0
- Colombia	14,0
Países de América Central	
- Venezuela	27,0
- Brasil	23,5
Países de América Central	
- Guatemala	16,0
- Costa Rica	16,0
- El Salvador	13,5
- Honduras	11,0
- Panamá	15,0
Países de América del Norte	
- México	14,0

Fuente: Cifras tomadas de publicaciones oficiales y presentadas al Seminario de Política Fiscal en el documento La capacidad fiscal de países en desarrollo. Doc. CPF-DS-1, Santiago, 1962.

La magnitud de la carga fiscal no es necesariamente una función directa del grado de desarrollo de los países, ya que el sector e terno suele deformar grandemente la magnitud de la misma. Por ejemplo, en el caso de Venezuela los impuestos al petróleo elevan considerablemente el

/volumen de

volumen de los ingresos fiscales; si se excluye la tributación al petróleo, sector que contribuye con dos tercios del ingreso nacional, la carga fiscal se reduce al 12%. Lo mismo ocurre en el caso de Bolivia, donde la menería estaño y petróleo, aportan un alto porcentaje del ingreso nacional, y si se eliminan las rentas de estas actividades, que están nacionalizadas, los ingresos fiscales se reducen a menos del 10%. También se reducirán las cargas fiscales, aunque en márgenes menores, si se excluyen los tributos a las empresas extranjeras del cobre, en el caso de Chile.

ii) Regresividad del sistema tributario

Es conveniente examinar la estructura de los ingresos gubernamentales a fin de conocer mejor la incidencia de la carga fiscal sobre cada uno de los sectores. Como no se dispone de estadísticas adecuadas en esta materia, sólo se hará un análisis aproximado que ilustre en términos generales la situación de los países latinoamericanos, de que se tiene información. El cuadro 11 adjunto resulta interesante para hacer este examen.

Se presentan separados los ingresos provenientes del comercio exterior incluyendo exportaciones e importaciones - de los ingresos proporcionados por el sector interno, dividido estos en ingresos generados por el impuesto a la renta, a la propiedad, a las transacciones y varios, entre los que se incorporan los derechos por la venta de ciertos servicios.

Pueden observarse algunas similitudes entre la estructura de ingresos corriente de Argentina y Chile (excluyendo imposiciones sociales). En el caso de Chile aparece reducida la carga fiscal del sector externo debido a que no se consideró como impuestos a la exportación los tributos a la renta de las empresas exportadoras del cobre, los que aparecen incluídos en el impuesto a la renta. En ambos países, es más elevada la proporción de los impuestos indirectos, pero esto no mide en sí misma la regresividad pues algunos pocos impuestos al consumo son pagados por los estratos sociales más pudientes y algunos impuestos a la renta especialmente la categoría que grava los sueldos y salarios son, en realidad, de caracter regresivo. Con todo, en las condiciones inflacionarias en que se desenvuelven ambos países, no se necesita mucha imaginación para pensar que a la postre la casi totalidad de los impuestos, sean directos o indirectos, se trasladan a los consumidores, y tienen un caracter regresivo.

/Cuadro 11

Cuadro 11

América Latina. Composición de los ingresos corrientes
(Porcentajes sobre el ingreso nacional neto, 1959)

Países	Total Ingresos Fiscales	Sector Interno					Sector Externo		
		Total	Renta	Propiedad	Transacciones	Otros	Total	Impuestos Exportaciones	Impuestos Importaciones
Países del cono sur									
- Argentina	24.0	18.4	4.4	2.0	6.1	5.9	5.6	2.3	2.8
- Chile	18.0	15.4	5.2	1.5	6.0	2.7	2.6	-	2.6
Países del Pacífico									
- Perú	19.5	12.6	3.8	-	4.0	4.8	6.9	2.5	4.4
- Ecuador	22.0	15.3	1.8	0.6	3.7	9.2	6.7	133	5.4
- Colombia	14.0	10.9	4.8	1.2	1.6	3.3	3.1	1.2	1.9
Países del Atlántico									
- Venezuela	27.0	13.5	10.0	-	2.0	1.5	13.5	9.7	3.8
- Brasil	23.5	22.1	3.3	0.5	10.5	7.8	1.4	0.1	1.3
Países de América Central									
- Costa Rica	16.0	3.9	1.8	0.6	1.1	0.4	12.1	3.1	9.0
- El Salvador	13.5	5.9	1.2	-	2.3	2.4	7.6	2.8	4.8
- Honduras	11.0	5.5	1.7	-	2.5	1.3	5.5	0.5	5.0
Países de América del Norte									
- México	14.0	11.3	3.4	1.6	2.3	4.0	2.7	1.1	1.6

Fuente: Cifras tomadas del documento OEA-BID-CEPAL, La capacidad fiscal de países en desarrollo, Doc. CPF-DS-1. Santiago, 1962.

/En el

En el caso de Perú, Ecuador y Colombia se observa una elevada tributación sobre el sector externo. En el primer país, el mejoramiento del comercio exterior ha constituído un factor apropiado para la expansión de la tributación a las importaciones y exportaciones; contrasta, en cambio, lo reducido de la tributación sobre la renta y propiedad. En el Ecuador llama la atención la elevada participación de los impuestos a las importaciones y a las transacciones y otras: de una carga fiscal igual al 22% del ingreso nacional, un 18.3% se obtiene gravando indirectamente a los consumos, lo que ilustra el alto grado de regresividad de este sistema impositivo. En este país, la mayor participación fiscal en la economía y el aumento de la inversión han sido posibles gracias al incremento de los préstamos externos e internos y en menor escala el aumento de la tributación. Lo anterior, parece indicar que el país ha trasladado partes del esfuerzo inversor al exterior, desde donde obtiene recursos adicionales, o al sector bancario, donde la generación de nuevo dinero produce efectos inflacionarios; y también al sector de los consumidores internos que debe pagar el 60% de los impuestos, que son indirectos y soportar el peso de la carga tributaria invisible y adicional, derivada de la elevación del nivel de precios que proviene de la emisión de dinero en favor del Fisco. Como la inversión se canaliza principalmente hacia obras de transportes, edificaciones, energía y agua potable, es decir hacia inversiones en economías externas cuyo impacto en la económia es a largo plazo, siempre que exista un sector privado dinámico que sepa sacar provecho de las facilidades de infraestructura creadas, la población en general no aprecia a corto plazo el fruto de su sacrificio. En resumen, la gran masa consumidora ha sido la que más ha aportado, en el sector interno, fuentes de recursos para la inversión, pero como ésta se ha orientado hacia inversiones de larga duración como carreteras, puertos, ferrocarriles y edificaciones, no ha tenido a corto plazo una compensación directa correlativa en su nivel de ingresos personales, mientras los grupos de altos ingresos se han visto favorecidos en sus niveles de consumo con una contribución muy exigua a la formación del capital social básico.

/El caso

El caso de Colombia presenta características distintas: el sector externo constituye una proporción menor y se destaca dentro de la distribución interna un impuesto a la renta y patrimonio importante.

En Colombia es interesante estudiar la forma como se distribuyen los impuestos entre los distintos sectores económicos. Con respecto a la incidencia del impuesto a la renta sobre las diversas clases de sociedades, sólo dispone de la estadística fiscal que computa por separado las empresas agrícolas; las de industrias extractivas; las de industrias manufactureras; las de construcción, las de electricidad, gas y agua; las de comercio, banca y seguros; las del transporte y comunicaciones; las de servicios, y las de actividades varias.

La industria manufacturera es la que ha aportado el mayor porcentaje del rendimiento del impuesto. Esta contribución relativa subió de un 52% en 1951 al 60% en 1957. Le sigue en importancia el comercio, la banca y los seguros con una cuota cercana al 20% y en seguida la industria extractiva (sin petróleo) con cerca del 10%. No se ha dispuesto de datos acerca de las utilidades y costos de las distintas empresas que operan en las líneas que cubren los recaudos impositivos anteriores, por lo que no ha sido posible medir la incidencia de los impuestos mencionados. En relación con la tributación indirecta, dentro de los sectores internos, corresponde a las empresas manufactureras el mayor aporte porcentual. Ellas han colectado en forma de impuestos indirectos entre el 30 y el 40% del total de esta clase de tributos. Siempre dentro del sector interno, le sigue el comercio nacional, cuya importancia relativa fue elevada hasta 1955 (alrededor del 18% en promedio entre 1950-55) para decrecer desde 1957 a 1959 (llegó al 9.3% en promedio entre 1956-59). La amplia provisión de mercados a que dió lugar el auge cafetero hasta 1954-59 determinó una mayor recaudación de impuestos indirectos.

En Colombia, la estructura tributaria se compone de los impuestos a la renta y complementaria, las contribuciones sociales, los impuestos a la propiedad, al comercio exterior, al consumo, a los servicios y otros. El impuesto a la renta y los aduaneros son los que contribuyen en mayor medida al financiamiento gubernamental. El primero ha ocupado un lugar de gran importancia, aportando más del 30% del total de ingresos impositivos.

/Le siguen

Le siguen los impuestos arancelarios con un 25% aproximadamente en los últimos años. Entre los dos impuestos rinden más del 60% de las recaudaciones totales. Los impuestos al consumo han aportado entre el 13 y el 15% de los rendimientos, mientras se hace ostensible el descenso de la ubicación relativa de los tributos a los servicios, probablemente bajo la influencia de la inelasticidad de los impuestos de timbres y papel sellado, los cuales han debido ser recargados a partir de 1961 adelante. Las contribuciones sociales han aumentado de un 5.7% en 1950 al 6.7% en 1959, siguiendo una evolución parecida a los impuestos a la propiedad.

En Venezuela y Brasil se observan situaciones diversas. Desde luego, Venezuela presenta una estructura deformada por la gran incidencia de la tributación del petróleo; si se descuenta este aspecto se puede apreciar la regresividad del sistema tributario interno, sólo paliado por la contribución que hacen las empresas industriales. En Brasil es notoria la regresividad del sistema tributario interno, donde puede observarse que de una carga total del 23.5% un 18.3% es aportado por impuestos a las transacciones y otros, sin considerar los impuestos a las importaciones

En América Central se puede apreciar, en los tres países considerados una situación parecida, en la que se destaca la tributacioon al sector externo y particularmente a las importaciones. En Costa Rica los impuestos que gravan a los consumidores absorben el 10.5% de la carga total del 16.0%; en el Salvador, el 9.5% sobre el 13.5%, y en Honduras el 8.8% sobre el 11%.

Finalmente en México se observa una situación más equilibrada aunque se mantiene la característica común a todos los países latinoamericanos considerados: su regresividad.

iii) <u>La vulnerabilidad frente al comercio exterior</u>

El estudio del sistema fiscal no puede desligarse de la estructura económica de un país. Como es característica común de los países poco desarrollados la existencia de un sector exportador importante que convive con atrasadísimos sectores productivos internos, como es el caso de la agricultura y de la industria en muchos países, se suelen producir desequilibrios estructurales en la financiación del gobierno.

El sector exportador se concentra en muchos países en uno o más productos cuyos precios fluctúan en el mercado exterior. En Chile,

/ el cobre

el cobre significa el 70% de las exportaciones; en Venezuela, el petróleo constituye el 92% de las exportaciones; en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Brasil, el café representa alrededor del 45% de las exportaciones; en Honduras y Costa Rca, las bananas ocupan alrededor de un 47% de las exportaciones; en Bolivia, el estaño corresponde al 65% del valor de las exportaciones, etc.

Es de todos conocido el deterioro que a largo plazo sufren las exportaciones latinoamericanas en su cantidad, precio y poder adquisitivo de importaciones. Esto plantea la reducción paulatina y silenciosa de un área tributable que ha tenido primera magnitud en América Latina y el consiguiente debilitamiento del financiamiento fiscal. Coexiste con tal realidad, un proceso de continuos cambios de corto plazo en los precios y cantidad exportados lo que afecta seriamente las recaudaciones públicas, provocando déficit agregado en los presupuestos públicos.

Los factores anteriores, también afectan a la balanza de pagos donde los menores ingresos en divisas obligan a reducir las importaciones a sólo artículos de consumo, bienes de capital o bienes intermedios imprescindibles, que no pueden ser cargados sino con débiles impuestos o quedar exentos.

A los fenómenos citados, vendrán a sumarse los impactos fiscales que se derivan de la integración latinoamericana, que en algunos países puede ser importante.

En muchos países latinoamericanos, alrededor del 40 a 60% de los ingresos fiscales provienen del comercio exterior, lo que hace extremadamente vulnerable el sistema financiero estatal. Si, como se vió, ellos experimentan un estancamiento en el volumen de sus exportaciones, si los precios de estos productos no crecen y más bien se deterioran, si tienen que hacer concesiones y dar franquicias tributarias para la entrada y salida de capitales foráneos, si a corto plazo fluctúan los precios y el volumen de las exportaciones y limitarlas a productos esenciales no tributables, si deben reducir sus aranceles para estimular la integración comercial, si las exportaciones e importaciones se transan con tipos de cambio sobrevaluados para impedir los efectos de las devaluaciones en el nivel interno de precios, no es difícil concluir que el sector externo constituye un serio factor de reducción o lento crecimiento de las recaudaciones tributarias

/y un

y un elemento que comunica inestabilidad a las finanzas públicas.

Muchos de los factores mencionados crean, por la vía del balance de pagos y del presupuesto, presiones inflacionarias dentro de las economías latinoamericanas, que implican aumentos en el producto nacional monetario. Pero, aquí comienza a actuar otro factor estructural: la inflexibilidad del sistema de ingresos para adaptarse al crecimiento del producto monetario.

iv) La inelasticidad ingreso de las recaudaciones

El sistema tributario es elástico frente al crecimiento del producto monetario cuando a un aumento proporcional de su nivel se produce un aumento proporcional en la recaudación de los ingresos, sin necesidad de recargar las tasas de los impuestos o de crear nuevas formas impositivas.

Hay que hacer notar, sin embargo, que el sistema tributario puede ser flexible, pero no lograr las recaudaciones equivalentes al incremento del ingreso, en el caso de que existan márgenes de evasión tributaria o prórrogas en las cancelaciones como es el caso de los impuestos morosos.

Para medir la flexibilidad del sistema tributario se usa el "coeficiente de flexibilidad" que es el cuociente entre el aumento del rendimiento tributario, depurado de los agentes extraños mencionados, y el incremento del ingreso nacional. 1/ El coeficiente de flexibilidad del sistema tributario sirve para determinar si éste es neutro, flexible o inflexible. 2/

1/ Las variaciones en la población activa, que también determinan el rendimiento de los impuestos, afectan igualmente al incremento del ingreso nacional o sea aparecen influenciando el numerador y el denominador.

2/ Si los aumentos en la recaudación de impuestos y del ingreso permanecen constantes, o sea, el numerador y denominador crecen en igualmagnitud, el coericiente de flexibilidad será neutro; si los aumentos de las recaudaciones de impuestos son mayores que el crecimiento del ingreso, el coeficiente de flexibilidad mostrará un sistema flexible; si, por el contrario, los aumentos de las recaudaciones son inferiores, será inflexible. Otra forma de medir las reacciones de la tributación frente a crecimientos delPNB es el coeficiente de elasticidad, que relaciona los cambios porcentuales anuales de crecimiento de los impuestos con los del ingreso nacional monetario.

/Los factores

Los factores que determinan la flexibilidad del sistema tributario son los siguientes:

a) tiempo que media entre la fecha en que se incurre en la obligación tributaria y el número en que efectivamente se cancela; en muchos países no coinciden ambos por cuanto existe separación entre el llamado año tributario y el año comercial, es decir tributa en el año"1" sobre los ingresos percibidos en el año "0"[1]; esta dificultad se resuelve en el sistema de tributación llamado "pay as you go";

b) discrepancia entre al avalúo fiscal de los bienes inmuebles y el valor comercial; esta diferencia de valores se produce en países afectados por inflación o por efectos del desarrollo que naturalmente va valorizando más los sectores urbanos, y se debe a que los avalúos fiscales se practican cada cierto tiempo;

c) el mecanismo de tasas que se use: el tributo proporcional es neutro desde el punto de vista de la flexibilidad, mientras el progresivo es flexible y el regresivo tiende a disminuir la flexibilidad;

d) la tributación específica o de cantidad fija es totalmente inflexible sobre todo frente a los crecimientos monetarios del ingreso;

e) la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes y servicios gravados con impuestos indirectos,es evidente que si frente a alzas del ingreso nacional algunos sectores de la población desplazan sus consumos a otros bienes, los impuestos indirectos que estaban gravando el consumo de los artículos ahora menos demandados,deberán rendir menos.

La importancia de determinar la flexibilidad tributaria en un país sibdesarrollado es indiscutible. Supóngase el caso de un país en que se produce un desarrollo con inflación. En este caso, al crecer el ingreso, como resultado del proceso de desarrollo , si el sistema tributario es inflexible se irá reduciendo año a año la participación del Gobierno dentro del PNB; pero como el mismo proceso de desarrollo exige inversiones cuantiosas en capital básico, como carreteras, puertos, plantas eléctricas, etc. y al mismo tiempo los mejores niveles de vida crean demanda por servicios gubernativos, lo más probable es que si el Gobierno no mantiene su participación en el PNB deberá descuidar estas actividades con lo que aparecerán estrangulamientos en diversos sectores por falta de capital básico. Si el Gobierno quiere evitar esto,deberá iniciar una política de

---

1/Si el crecimiento del ingreso nacional se hace a una tasa constante, el regazo en el pago del impuesto no afecta a la flexibilidad; pero si crece a una tasa irregular, es afectada la flexibilidad:por ejemplo, si el coeficiente decrece;y si pasa de un ritmo acelerado de crecimiento a uno decreciente,la flexibilidad aumenta. Este último caso se produjo en Chile en 1956:la inflación redujo su ritmo en la mitad en dicho año,y también en 1960 y 1961.

/recargos tributarios

recargos tributarios, de creación de nuevos impuestos, de negociación con monedas extranjeras para obtener diferencias de ventas de divisas, de endeudamiento a través de la deuda pública, etc., proceso que irá anarquizando poco a poco todo el sistema financiero, y restándole eficiencia en su conjunto.

En el caso de una economía con gran inflación el problema se hace mucho más serio. La constante elevación de precios, de sueldos, utilidades, etc. en términos monetarios, que naturalmente van ensanchando la base tributaria, si no son captados por un sistema tributario flexible se traducen en un desfinanciamiento crónico, apenas aliviados con los recargos tributarios. 1/

Los fenómenos descritos anteriormente tienen validez para muchos países latinoamericanos. El autor ha tenido oportunidad de hacer estudios sobre la elasticidad del sistema tributario de Chile, Colombia y Bolivia. 2/ En estos países se llegó a la conclusión de que el sistema tributario interno tiende naturalmente hacia el déficit fiscal debido a su inflexibilidad. Ello se debía 1) a que el impuesto sobre la renta se paga con un año de rezago, es decir sobre las rentas devengadas en el año anterior, lo que en un régimen de inflación irregular se traduce en pérdida continua de flexibilidad; 2) a que el avalúo fiscal no se reajusta con el alza del nivel de precios, lo que repercute en insatisfactorios rendimientos en el impuesto de bienes raíces, en el de herencias y en el de renta; 3) a que

---

1/ Según el Apéndice técnico del presupuesto de la nación 1956, publicado por el Departamento de Estudios Financieros, "otra consecuencia importante que conviene destacar es que la flexibilidad tributaria y la inflación son fenómenos que se estimulan mutuamente. Considerando el caso chileno, vemos que la coexistencia de presiones inflacionarias determinadas en un sistema tributario inflexible tiene por efecto agravar el déficit fiscal; éste, a su vez, tiende a impulsar nuevas alzas del nivel de precios, a las que corresponde un coeficiente de flexibilidad más bajo, que repercute en aumentos del déficit fiscal, con el que se reanuda la misma secuencia". Pág. 21, Santiago, Chile, 1956.

2/ Véase los trabajos del autor La inflexibilidad de la tributación interna y la codificación de las leyes impositivas. Finanzas Públicas N° 1, Santiago, 1957, Desarrollo de las finanzas públicas de Colombia de 1950 a 1960, Bogotá 1961 y Un análisis estructural de la inflación en Bolivia Trimestre Económico N°114. México, 1962.

los impuestos en su casi totalidad son proporcionales; 4) a que existe un gran número de impuestos establecidos en unidades monetarias fijas, y no en tasas, lo que con la inflación significa rebaja anual del impuesto ya que incidirá cada vez en menos proporción sobre precios crecientes.

A consecuencia de la inflexibilidad tributaria se ha producido el choque de dos fuerzas o tendencias. Por una parte, el estado se ha visto obligado a solicitar todos los años recargos de tasa o creación de nuevos impuestos, a fin de evitar el déficit fiscal o de reducirlo. Por otro lado, los contribuyentes, frente a las alzas de tasas han procurado aminorar su carga tributaria mediante: a) ocultación de utilidades; b) inflamiento ficticio de las deducciones que se pueden hacer a las rentas brutas a fin de reducir la renta imponible, adulterando para ello sus contabilidades y sus declaraciones; c) presionando para que la legislación reduzca las bases imponibles, lo que se ha traducido en aumento de las deducciones, aumento de los mínimos exentos, todo lo cual ha disminuído el área tributaria nacional; d) presionando para que los reavalúos no den a la propiedad su valor real; e) resistiendo el pago del impuesto, prefiriendo trabajar su monto en negocios y pagar reducidas multas e intereses; f) reteniendo impuestos indirectos sustraídos por las empresas a los consumidores durante el mayor tiempo posible, etc.

Frente a esta reacción del contribuyente, el Gobierno ha debido recurrir nuevamente a alzas de tasas y nuevos impuestos, con las consiguientes reacciones de los contribuyentes y así sucesivamente, hasta llegar al desquiciamiento del sistema. Las acciones y reacciones expuestas, han sido las que le han impreso caracter a la dinámica del desarrollo del sistema tributario interno con las consecuencias conocidas.

Al estudiarse una simplificación y reajuste del sistema tributario en los países, parece indispensable tener en cuenta estas circunstancias, e introducir elementos que le den la adecuada actualización de las utilidades y rentas en el Impuesto a la Renta; para esto existen varias alternativas: una sería introducir el sistema de "pay as you go" o sea de pagar los tributos según las rentas percibidas en el año tributario, y otra sería reajustar las rentas declaradas correspondientes al año anterior con el crecimiento del índice de costo de vida habido en dicho período. Ambas alternativas,

/naturalmente, se

naturalmente, se acompañarían de reducciones de tasas. 2) establecer un sistema de reajuste automático en los avalúos fiscales. Este sistema se podría basar en un índice de "valor de propiedades" que podrían construirse por el Servicio de Estadística o el de "costo de vida" combinado o susceptible de ajustes para evitar casos anormales. 3) dar progresividad a algunos impuestos existentes. Al efecto se podría estudiar una progresividad para las categorías de la renta, sucesiones, bienes raíces y consumo. 4) eliminar los impuestos específicos, o sea los que se cobran en unidades monetarias, reemplazándolos por tasas o fijarlos en unidades reajustables.

Para el éxito de estas recomendaciones sería indispensable adoptar algunas medidas complementarias como: a) procurar ampliar el área tributaria nacional y por contribuyente. La primera mediante la ampliación de las materias disponibles en cuanto fuese posible, dada las limitaciones que impone la administración tributaria y la segunda mediante la eliminación al máximo de las deducciones a la renta bruta o materia gravada y de las exenciones. Es preciso notar que esto se traduciría tal vez en una menor justicia inmediata aparente para algunos contribuyentes, pero se compensaría con creces al reducir la peor injusticia: las posiblididades de evasión que brindan las deducciones (en Chile la mayoría de los declarantes evade impuestos abultando las cargas familiares, los gastos en educación o en enfermedades, reduciendo así la base imponible). La ampliación de la base imponible se traduciría en la mayor flexibilidad natural del sistema tributario y en la posibilidad de captar automáticamente los nuevos ingresos que aparezcan en la economía como fruto del desarrollo . Su combinación con tasas progresivas permitiría mantener los fines sociales de la tributación ya que si bien se eliminarían las deducciones, las personas de menor ingreso pagarían tasas más bajas; b) procurar reducir las tasas de impuestos y el nivel de los tramos de progresividad hasta ajustarlo a los rendimientos deseados.

v) Las consecuencias de la insuficiencia de los ingresos públicos

Los factores mencionados en los párrafos anteriores, más la ineficiencia administrativa tradicional en América Latina para recaudar impuestos han determinado la insuficiencia de los ingresos públicos para financiar un nivel de gasto deseable en las economías en desarrollo.

/Las bajas

Las bajas recaudaciones impositivas producen varios efectos importantes: 1) Obligan al estado a reducir los servicios gubernativos, educación, salud, vivienda - a niveles insatisfactorios que acrecientan los déficit en analfabetismo, condiciones sanitarias y alojamiento, factores todos que repercuten en el nivel de vida y en el rendimiento de la población; 2) inducen a la disminución de las inversiones postergando la construcción del capital social básico; 1/ 3) impiden el pago de remuneraciones adecuadas produciendo la emigración del gobierno del personal más calificado; 4) producen déficit fiscales que deben ser solucionados con emisiones o prestamos externos los cuales generan posteriores sangrías para amortizarlos; 2/ 5) obligan a las autoridades monetarias a restringir las colocaciones, afectando a veces el nivel de actividad interna, para proteger el balance de pagos; 3/ 6) impide realizar una política fiscal agresiva frente al desarrollo, que permita ir removiendo los obstáculos estructurales al crecimiento, fortaleciendo las reformas agrarias, haciendo factibles algunas expropiaciones necesarias, diversificando exportaciones, etc.

c) El desfinanciamiento crónico del presupuesto

Por su magnitud, de todos estos efectos, el que despierta la mayor inquietud en América Latina es el del desfinanciamiento fiscal.

1/ Por ejemplo, Colombia debió reducir las inversiones del Gobierno Nacional de un 42.8% en 1955, al 24.6% en 1958 a causa de los menores ingresos fiscales. Más o menos en el mismo período Chile bajó su inversión fiscal de un 22% al 15%.

2/ Por ejemplo, Bolivia, Guatemala, Ecuador y Haití reciben fondos de ayuda que se usan incluso para pagar gastos corrientes. Chile financia toda su inversión pública con préstamos externos.

3/ Sobre este punto, estúdiense las consecuencias de los llamados planes de estabilización

/¿Constituye el

¿Constituye el déficit fiscal un pecado grave que es preciso corregir? Frente a este problema existen distintos enfoques de pensamiento, cada uno de los cuales tiene su propia receta sobre el déficit. Estas escuelas o enfoques podrían agruparse así: la escuela liberal clásica, la escuela keynesiana, el enfoque estructuralista o de los países subdesarrollados, y la escuela socialista.

i) Distintos enfoques frente al déficit fiscal

Como se sabe, los clásicos concebían la acción del estado como perturbadora y eran partidarios de limitarla a su mínimo. De este pensamiento surgió el concepto del Estado Gendarme, es decir del estado que sólo se ocupaba de las funciones de administración, policía, justicia, relaciones exteriores y defensa nacional. Para Smith el estado creaba privilegios comerciales, monopolios, y era derrochador: el dinero que quitaba a los industriales y comerciantes lo despilfarraba, perjudicando la producción. La consecuencia de esto era el déficit presupuestario, que debía ser financiado con préstamos internos, que eran sustraídos al comercio y la industria, los cuales veían así mermada su capacidad de inversión en sus propias empresas. El estado eludía el pago de estas deudas, desvalorizando la moneda. La experiencia de Smith tomada de Inglaterra se repetía en Francia, donde Juan Bautista Say se pronunciaba con igual violencia contra el déficit presupuestario y las deudas. Say decía que la deuda era improductiva porque el capital era consumido, quedando la nación obligada a pagar intereses; sólo una moderada deuda invertida en obras públicas útiles, podría considerarse beneficiosa. David Ricardo, compartía el pensamiento anterior y sostenía que la deuda pública era "una lacra, inventada para arruinar a una nación".

El principio del equilibrio fué atacado por la escuela keynesiana. En efecto, John Maynard Keynes, sostiene que si hay recursos productivos desocupados en el sector privado, el gobierno debe movilizarlos con gastos públicos, sin aumentar la tasa tributaria, generando el déficit si es necesario. Keynes no desarrollo en todos sus aspectos su pensamiento, correspondiendo a sus seguidores, entre ellos Alvin Hansen [1/] desenvolver los planteamientos.

1/ Ver Alvin Hansen "Política Fiscal y Ciclos Económicos". Fondo de Cultura Económica 1955.

/Hansen sostuvo

Hansen sostuvo que la política fiscal había sido forzada a servir como instrumento compensatorio frente al ciclo económico, no tanto como consecuencia de una concepción intelectual, sino que como resultado de las presiones derivadas de las crisis económicas. Para él, el éxito o fracaso de la deuda pública sólo podía evaluarse considerando los efectos sobre el ingreso nacional y su distribución. Para la implementación de la política fiscal compensatoria, se requiere una revisión de la política presupuestaria tradicional, a fin de evaluar los ingresos y gastos en términos del nivel de actividad económica. El principio del equilibrio tampoco era aceptado por los suecos y es así como haciendo variar los egresos de capital, el gobierno contribuye a la estabilización económica. Otro autor que también desarrolló el pensamiento keynesiano fue Abba Lerner, con su concepción de la "finanza funcional", en la que sostiene que los ingresos y gastos presupuestarios deben ser usados solamente para controlar los gastos agregados de la comunidad, para mantener la ocupación a precios constantes. Los instrumentos de estabilización son los impuestos, los gastos y la compra y venta de bonos del gobierno.

En tercer lugar, existe el pensamiento llamado "estructuralista" que corresponde a los enfoques sobre la materia en los países poco desarrollados. El principio del equilibrio es aceptado en la totalidad de los países de América Latina a través de sus Leyes Orgánicas de Presupuestos. Las concepciones keynesianas han influenciado a más de un Ministro de Hacienda, más el sistema del equilibrio está establecido en la institucionalidad latinoamericana. Pero la realidad de estos países plantea un conjunto de condiciones objetivas particulares: gran cantidad de recursos humanos y materiales están desocupados, la economía tiene un sector productivo exportador de elevada productividad de donde derivan financiamientos impositivos del orden del 30 a 40% de los ingresos públicos, lo que da gran vulnerabilidad al financiamiento frente a los cambios en el comercio exterior, y el sistema tributario interno es inelástico frente al crecimiento del ingreso nacional.

/Cuadro 12

Cuadro 12

PAISES SOCIALISTAS: INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PRESUPUESTOS ESTATALES a/

(Miles de millones de unidades monetarias nacionales)

	1950	1955	1956	1957	1958	(Plan) 1959
Albania (lec)						
Ingresos	8.5	12.8	15.0	17.7	25.6	27.4
Egresos	6.5	10.9	13.8	24.5	24.5	26.9
Saldo (+,-)	+ 2.0	+ 1.9	+ 1.2	+ 2.0	+ 1.1	+ 0.5
Bulgaria (lev)						
Ingresos	2.4	16.5	16.5	19.1	20.6	27.1
Egresos	7.2	16.0	16.4	18.9	20.3	26.9
Saldo (+.-)	+ 1.2	+ 0.5	+ 0.1	+ 0.2	+ 0.3	+ 0.2
Hungría (forint)						
Ingresos	24.0	44.9	43.4	52.6	49.9	52.9
Egresos	23.9	43.1	42.2	51.8	48.8	52.1
Saldo (+,-)	+ 0.1	+ 1.8	+ 1.2	+ 0.8	+ 1.1	+ 0.8
República Democrática de Alemania (mar) b/						
Ingresos	25.8c/	38.4	35.9	39.1	40.1	45.9
Egresos	25.5c/	38.3	35.9	39.1	40.1	45.9
Saldo (+,-)	+ 0.3	+ 0.1	-.	-	-	-
Polonia (zloti)						
Ingresos	55.9c/	124.3	135.7	140.9	161.0	186.6
Egresos	51.9c/	123.2	133.9	139.3	158.7	182.7
Saldo (+,-)	+ 4.0	+ 1.1	+ 1.8	+ 1.6	+ 2.3	+ 3.9
Rumania (lei)						
Ingresos	20.0	44.5	42.4	45.0	46.3	51.8
Egresos	19.1	42.9	41.8	43.7	44.7	51.0
Saldo (+,-)	+ 0.9	+ 1.6	+ 0.6	+ 1.3	+ 1.6	+ 0.8
Checoslovaquia (coronas)						
Ingresos	43.8c/	86.2	97.2	101.6	94.5	96.2
Egresos	40.9c/	86.0	95.9	100.9	91.6	95.9
Saldo (+,-)	+ 2.9	+ 0.2	+ 1.3	+ 0.7	+ 2.9	+ 0.3

a/ La tabla ha sido confeccionada en base de los datos publicados en las fuentes oficiales de los países correspondientes.

b/ El exceso de los ingresos sobre los egresos reales en el presupuesto de la República Democrática Alemana ha sido en 1956, 24.6 millones de marcos, en 1957, 5.1 millones de marcos, en 1958,8 millones de marcos. El presupuesto para 1959 aprobado con un superávit por 12.9 millones de marcos.

c/ 1951.

/El pensamiento

El pensamiento socialista sobre el equilibrio fiscal postula la inconveniencia de situaciones deficitarias. En la Unión Soviética se estimula el equilibrio de los presupuestos gubernamentales. En los países de democracia popular, antes de asumir los actuales gobiernos, existían amplios déficit: en Bulgaria durante los 15 años anteriores a la revolución, 14 presupuestos fueron deficitarios; en Checoslovaquia en los 20 años que median entre ambas guerras mundiales, 16 presupuestos fueron deficitarios; en Hungría en el mismo período, todos los presupuestos tuvieron déficit. Estos déficit se cubrían con empréstitos y con emisiones. La revolución estableció la nacionalización de los recursos de producción y el estado pasó a ser propietario de la mayoría de las empresas del país. La situación presupuestaria de estos países figura en el cuadro 13 adjunto, para el período 1950 - 59.

En China Continental el equilibrio presupuestal ha sido establecido como norma fundamental del régimen financiero, junto con el del equilibrio de los intercambios y el de la circulación monetaria. En la Constitución Política de 1949 incorpora en su artículo 40 la disposición de que "... progresivamente se alcanzará el equilibrio del balance presupuestal ...". Según las estadísticas disponibles, la situación presupuestaria fue la siguiente entre 1950 y 1959.

Cuadro 13

Balance Presupuestal en China Popular
(mil millones de yuans)

Años	Ingresos	Gastos	Déficit (-) Superavit (+)	Años	Ingresos	Gastos	Déficit (-) Superavit (+)
1950	6.52	6.81	- 0.29	1955	27.20	29.34	+ 2.14
1951	12.96	11.9	+ 1.06	1956	28.74	30.58	+ 1.84
1952	17.56	16.79	+ 0.77	1957	31.02	30.42	+ 0.60
1953	21.76	21.49	+ 0.27	1958	41.86	40.96	+ 0.90
1954	26.24	24.63	+ 1.61				

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas de China.

/Como puede

Como puede observarse, en los países socialistas, una vez realizados los cambios estructurales en los campos agrarios, financieros, industriales, etc. los Gobiernos postulan políticas de equilibrio presupuestario, basadas principalmente en los rendimientos adicionales que derivan para el estado de las utilidades de las empresas nacionalizadas.[1/] En estos países, las entradas provenientes de las empresas alcanzan a altas cuotas de los ingresos totales, quedando el resto a ser financiado con impuestos a la población. Por ejemplo, en Albania las empresas socializadas aportan el 87.8% de los ingresos; en Bulgaria el 90%; en Hungría el 89.4%; en la República Democrática de Alemania, el 62.7%; en Polonia el 84.1%; en Rumania, el 91.1%; en Checoslovaquia, el 85%.

Como puede apreciarse, existen cuatro formas de enjuiciar el déficit fiscal. Lo rechazan abruptamente los miembros de la escuela liberal y los de la escala socialista; los primeros procuran alcanzarlo reduciendo al mínimo la acción del estado y los segundo incorporando dentro de él con toda la actividad económica. Los keynesianos consideran útil el déficit deliberado para enfrentar situaciones depresivas en países capitalistas maduros; y los expertos estructuralistas explican las causas del "déficit inducido" como consecuencia de fenómenos estructurales.

ii) Causas del desequilibrio fiscal

En América Latina, por lo general, la política fiscal se ha desarrollado dentro de un sistema financiero que adolece de serios defectos desde el punto de vista dinámico; defectos que son más ostensibles, por cierto, en los períodos de inestabilidad financiera. El sistema fiscal en muchos países está influenciado por la existencia de algunas constantes o características permanentes de carácter institucional, que le imprimen su fisonomía en el corto y en el largo plazo. Los elementos que operan el largo plazo son principalmente: 1) cierta flexibilidad del gasto público frente al

1/ No todas las utilidades entran al presupuesto en los países socialistas. Por ejemplo, en Albania entra al presupuesto el 68% y el 32% restante queda a favor de la empresa; en Bulgaria entra el 84.5% y queda el 15.5%; en Rumania entra el 80.6% y queda el 19.4%; y en Checoslovaquia entra el 74% y queda el 26%, etc.

/crecimiento del

crecimiento del ingreso nacional y 2) un cierto grado de inflexibilidad automática del sistema de financiamiento. La convivencia de ambos elementos conduce "naturalmente" a las finanzas del gobierno hacia el desequilibrio, variando su magnitud según sea la aceleración que en el largo término tenga la elevación del nivel de precios, lo que obliga al gobierno a elevar las tasas de los impuestos y a crear nuevas formas tributarias. Los factores que operan en el corto plazo son por su parte: 1) la vulnerabilidad del sistema de financiamiento a los cambios en el comercio exterior; la ineficiencia de la administración fiscal que impide la sustitución a corto plazo de la tributación externa por tributación interna.

Estos factores juegan simultáneamente, de manera que por ejemplo, si un factor de corto plazo - la baja del precio del principal producto de exportación - provoca una reducción del ingreso fiscal, y la administración interna de los impuestos no permite crear nuevos impuestos recaudables de inmediato, se produce un déficit fiscal que se soluciona con emisiones de dinero o bien con préstamos externos. Si se produce un aumento del dinero circulante se genera naturalmente un alza del nivel de precios. Pero como el sistema tributario adolece de cierta inflexibilidad, y no es capaz de seguir captando la misma cuota del producto nacional el gobierno debe recargar las tasas de los impuestos y/o crear nuevos tributos, sólo para mantener su poder de compra. Si simultáneamente los gastos son flexibles frente al crecimiento del producto monetario, se genera lógicamente un déficit fiscal agregado que se suma al producido por el impacto inicial de la reducción de las entradas.

En la forma anterior, cuando se inicia un proceso inflacionario, el gobierno pasa a constituírse en un mecanismo automático de reforzamiento de la inflación. El déficit fiscal conduce a la elevación del nivel de precios y éste al aumento del déficit fiscal y así sucesivamente. Nace así uno de los círculos viciosos que llevan al fin de la estabilidad monetaria y a la inflación acumulativa.

Pero cuando los gobiernos quieren romper este círculo vicioso y no pueden, o no quieren, atacar las causas de sus desequilibrios, dando flexibilidad a su sistema tributario, creando sistemas defensivos frente a los vaivenes del comercio exterior, y agilizando la administración tributaria,

/procuran reducir

procuran reducir el gasto público, pero bajando por lo general la inversión pública, debilitando así el mercado nacional y el fomento al desarrollo económico y reforzando de este modo las condiciones depresivas del resto de la economía y generando la desocupación de mano de obra y capacidad instalada de producción. Es decir, este camino conduce a otro círculo vicioso: el equilibrio del presupuesto se hace reduciendo la inversión, lo que influye desfavorablemente en el desarrollo económico y crece lentamente la base de la tributación frenando el aumento del gasto público y produce el estancamiento de la economía, en medio de la desocupación de los factores productivos. La respuesta a este círculo vicioso ha sido en muchos países, el endeudamiento con el extranjero, pasando a ser el crédito exterior la única posibilidad de desarrollo en aquellos países.

En suma, el desequilibrio del presupuesto en América Latina no es consecuencia de una concepción teórica aceptada, sino que es un fenómeno "inducido" por la dependencia económica del exterior, por factores estructurales del sistema fiscal interno y por el escaso desarrollo de las fuerzas productivas nacionales.

iii) La magnitud del desfinanciamiento del presupuesto

Ya se han señalado en los párrafos anteriores los factores estructurales que están induciendo al déficit fiscal crónico. Se mencionó cómo las presiones que crea el crecimiento demográfico, la urgencia de aumentar el capital social, la necesidad de compensar por vía fiscal las recesiones del comercio exterior, la conveniencia de propender a una mejor distribución del ingreso y demás aspectos que influencian el nivel de un gasto público que se enfrenta a un sistema de financiamiento que se apoya en un comercio exterior que tiende a debilitarse a largo plazo, que fluctúa a corto plazo, que es inelástico, que está mal legislado y administrado, que es regresivo en sus efectos frente a la distribución del ingreso y que es insuficiente para financiar un nivel de gasto que tiende a crecer en mayor proporción que el producto nacional.

Todos los factores mencionados, han conducido a un estado crónico de déficit fiscal en el que la importancia del mismo fluctúa de país a país y de un año a otro, pero que alcanza a un porcentaje promedio elevado dentro del total de gastos públicos. El cuadro 14 adjunto, muestra estos porcentajes

/del déficit

del déficit fiscal, calculado sobre la base de eliminar por el lado de los gastos las amortizaciones de deudas, y por el de los ingresos los préstamos.

Puede observarse en el cuadro que hay países donde el déficit llegó a ser del orden del 30 a 50% del total de los gastos. Por ejemplo, en la Argentina el déficit de los últimos años alcanza a un porcentaje promedio del 35% y fue del 50 y 46% en 1958 y 1959. Para 1963 se prevé un déficit real de alrededor de 40.000 millones de pesos argentinos, o sea unos 300 millones de dólares, suma que se espera poder reducir a unos 20,000 millones con drásticas economías y aumentos de impuestos. En este déficit tienen un peso decisivo los ferrocarriles del estado que previsiblemente tienen para 1963 un déficit potencial de 30,000 millones de pesos, alrededor de 244 millones de dólares, y también la falencia de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Es conocida la incidencia de estos déficit fiscales en los tropiezos de la economía Argentina.

Cuadro 14

América Latina: Déficit fiscales como procentajes del total de gastos

Países	1957	1958	1959 (est.)	1960 (est.)	1961 (est.)	Promedio del Período
Paises del cono sur						
- Argentina	-32.5	-50.1	-48.9	-11.3	-	-35.7
- Bolivia	-12.4	-30.1	-31.1	-	-18.0	-22.9
- Chile	-15.7	-20.0	- 9.9	-21.7	-21.5	-17.8
Paises del Pacífico						
- Perú	-16.0	-25.3	-30.6	-	-	-24.0
- Ecuador	a)	a)	- 5.4	-20.7	21.5	-15.9
- Colombia	a)	a)	a)	a)	a)	---
Países del Atlántico						
- Venezuela	a)	-19.9	-19.7	-19.3	- 3.6	-15.6
- Brasil	-27.6	-20.5	-14.2	a)	-18.4	-20.2
Países de América Central						
- Costa Rica	a)	a)	a)	- 1.8	a)	---
- El Salvador	a)	- 8.6	- 4.9	-12.8	-	- 8.8
- Guatemala	-19.3	-19.4	17.0	-10.4	- 1.5	-13.5
- Honduras	- 7.9	-	-11.0	-10.0	-	- 9.6
- Panamá	- 2.1	-10.5	-22.9	-15.8	-29.8	-16.2
Países de América del Norte						
- México	- 0.3	a)	- 9.0	- 0.4	a)	---

Fuente: Cifras del Statistical Year Book 1961 de Naciones Unidas New York, 1961, El déficit se calcula como porcentaje de los gastos excluyendo amortizaciones de la deuda pública y los ingresos totales excluyendo los préstamos.

a) Superavit

/En Bolivia

En Bolivia el déficit fiscal ha sido crónico en los últimos años y alcanza al 23% del total de gastos en promedio desde 1957 en adelante. En parte se ha logrado aliviar los efectos de este desfinanciamiento con aportes hechos por el Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica por 85 mil millones de bolivianos en 1957; unos 78 mil millones en 1957; unos 100 mil millones en 1959 y unos 84 mil millones en 1961, cifra que se ha reducido en 1962 a unos 60 mil millones dentro de un presupuesto que llegó en 1962 a alrededor de 508 mil millones de bolivianos y que alcanza a 510 en 1963. Fuerte incidencia en estos déficit tiene el presupuesto de la Corporación Minera de Bolivia que sufre las consecuencias de la caída del precio del estaño en el mercado externo y otros problemas.

En Chile también existe una situación deficitaria crónica que en promedio fluctúa en alrededor del 18% del total de gastos. Tienen gran incidencia en el caso chileno un sistema tributario defectuoso y mal administrado, junto con un esfuerzo de inversión y de subsidios considerables por parte del gobierno. En el Perú la situación deficitaria se debe en gran medida al defectuoso sistema tributario y a las elevadas presiones sobre el gasto público que se comentaron antes.

En el Ecuador, el sector público comienza a mostrar el déficit fiscal a partir de 1959, en gran medida gracias a que el gobierno central se ha visto desfinanciado. Puede observarse en el cuadro 15 adjunto, la magnitud de ese desfinanciamiento, al que también han contribuído los Consejos Municipales; pero contrarrestaron hasta 1959 los e ectos anteriores, los resultados financieros lo rados por las entidades autónomas.

/Cuadro 15

Cuadro 15

Ecuador: Balance del sector público por niveles de gobierno

(millones de sucres)

Años	Total Sector Público	Gobierno Central	Entidades Autónomas	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal
1957	+26	- 18	+ 52	+ 0	- 8
1958	+36	- 1	+ 38	+ 1	-12
1959	+53	- 55	+185	+ 1	-78
1960	-94	-250	+223	+ 3	-70

Fuente: Memoria del Banco Central del Ecuador. Incluye amortizaciones y préstamos externos.

La situación descrita, pareciera indicar que existe en el Ecuador una inadecuada política de gastos entre las distintas entidades que componen el sector público: cada vez se recarga más al Gobierno Central y a los municipios de obligaciones financieras, por lo general de tipo político, dejándose una situación más holgada a las entidades autárquicas. El esfuerzo hecho a través del Gobierno Central ha sido importante. Los gastos de capital han aumentado en los últimos años de un 19% en 1957 al 23 % en 1960. Sin embargo, este aumento está muy influenciado por el incremento de los gastos en amortización de la deuda pública, la que se ha contraído para financiar la expansión de la inversión real, se aprecia un aumento porcentual de un 11.6% en 1957 al 1eR en 1960, gracias a los esfuerzos realizados en la política de austeridad del Gobierno. El financiamiento del Gobierno Central se ha hecho entre 1957 y 1960, en medida creciente con recursos extraordinarios de crédito llegándose a sustentar en un 33% con esta clase de ingresos. Para 1961, 1962 y 1963, el Gobierno ha tenido que pedir ayuda de soporte al Gobierno de Estados Unidos de Norteamérica por una cifra que fluctúa entre 8 y 12 millones de dólares, para enjugar una creciente situación de déficit presupuestal en el Gobierno Central.

Colombia constituía hasta 1961 el único caso en América del Sur que tenía una situación de superávit fiscal. En este país existen tres conceptos de balance presupuestal: el superávit o déficit presupuestal, el superávit o déficit fiscal y el superávit o déficit de caja.

/Hasta 1955

Hasta 1955 el Gobierno tuvo superávit presupuestal contable y también superávit fiscal.[1/] Pero en 1956 y 1957 se produjo una reducción en las entradas públicas, lo que acarreó el desfinanciamiento del Fisco Nacional. En 1958 y 1959 la política tributaria permitió mejorar las recaudaciones y producir una situación de superávit contable. Pero si se comparan los compromisos de gastos del gobierno con los ingresos corrientes, se ve que salvo 1959, en todos los años, el gobierno estuvo en situación deficitaria y debió recurrir al crédito público para financiarse.

No obstante, desde el punto de vista monetario la situación fiscal aparece de otra manera. Las cifras de ingresos y gastos deben ajustarse para mostrar el movimiento presupuestal, no sobre bases de compromisos y transacciones devengadas, sino sobre bases de caja. Para esto último, se ha sumado a los ingresos y gastos aquellos que se obtienen y se hacen fuera del Presupuesto. Por ejemplo, en el lado de los ingresos se sumaron los rendimientos efectivos obtenidos por el Fondo Nacional del Café (impuesto de 15 % a la exportación y de 10% sobre operaciones de cambio).[2/] A su vez se cargaron los giros hechos en el lado de los gastos. A los gastos presupuestados se restaron las reservas constituídas en el año y se le sumaron los pagos de reservas constituídas en años anteriores, a fin de depurar las corrientes efectivas de caja. Además, se les descontaron las amortizaciones de la deuda pública sea interna o externa, pagada con o sin recursos incluídos en le presupuesto. Con respecto a los ingresos, se computaron sus rendimientos efectivos (y no devengados) y se incluyeron los impuestos del Fondo Nacional del Café ya mencionados, más otros pequeños tributos que recauda el Banco de la República. El balance así obtenido muestra una situación de superávit en todos los años, debido a la razón fundamental de que el Gobierno creó fuertes impuestos al comercio exterior,

---

1/ Según el numeral 3° del artículo 98 del Decreto 164 de 1950, Orgánico del Presupuesto, el superávit o déficit presupuestal resultá de comparar el producto de las rentas, de los empréstitos y demás ingresos presupuestales con el monto de los gastos y reservas. Según la misma ley el déficit o superávit fiscal resulta de comparar los activos y pasivos corrientes de la nación.

2/ Según cifras proporcionadas por el Banco de la República.

/destinados a

destinados a obtener un rendimiento fiscal de la devaluación de 1957, para financiar la amortización de la deuda pública, en especial la llamada deuda comercial atradada (acumulada en los años anteriores). La política presupuestal ha sido en consecuencia, la de producir fuertes superávit de caja con el objeto de pagar, a través del Banco de la República, las amortizaciones de la deuda pública.

Los efectos monetarios de la política fiscal han sido favorables a la estabilización de precios en el período 1957-60 y permitieron el ordenamiento financiero del país haciendo posible el pago de los compromisos adquiridos con anterioridad y que llegaron a principios de 1957 a unos 500 millones de dólares. Sin embargo, en el curso de 1961 y 1962 se han adoptado medidas que han provocado un fuerte déficit presupuestal. En efecto, se incrementaron los gastos al incorporar los costos de policía y pago de profesores desde el nivel departamental, y al expandir la inversión, pero se han reducido las recaudaciones impositivas por las rebajas al impuesto a la renta y al café.

En Venezuela el déficit ha promediado el 20% de los gastos entre 1958 y 1960, como consecuencia de la recesión en el precio del petróleo de esos años y de la expansión de los gastos habida en el período.

Para financiar su presupuesto, el Gobierno ha obtenido recursos extraordinarios por 302 millones de bolivares en 1959, por 1.180 millones. en 1960, por 1.282 millones en 1961 y por 680 millones en 1962; los empréstitos exteriores fueron de 667 millones de bolivianos en 1960, de 83 millones en 1961 y de 175 en 1962.

En los países de América Central se observan déficit de magnitud más reducida, salvo Guatemala y Panamá, países que tienen elevados déficit y que por ello reciben ayuda de soporte presupuestal por parte del Gobierno de los Estados Unidos.

En México el déficit del presupuesto ha sido moderado, si se eliminan las transacciones en préstamos y amortizaciones. Pero analizando la situación global de los últimos años se tiene otra situación como la muestra el cuadro 16 adjunto

En este país la Federación y los Municipios están produciendo una situación deficitaria que ya en 1961 alcanza al 10% del total de egresos aprobados.

/La situación

La situación de desfinanciamiento que se observa en los presupuestos de América Latina tiene parangón en su monto con los países del Africa

Cuadro 16

México: Situación fiscal del Gobierno
(millones de pesos)

Años	Federación	Distrito Federal	Estados y Territorios	Municipios	Total
1959	-642.0	+255.4	- 70.0	-49.5	-506.1
1960	-828.2	+164.4	+ 23.9	-85.7	-725.6
1961*	-1.636.8	+ 29.3	+ 4.7	-18.7	-1.621.5

* Estimación
\- Déficit
\+ Superávit
Fuente: Dirección General de Estadística

En este continente para 1961, se observa que en Ghana el déficit representa el 38.3% del gasto; en Kenya el 21.7%; en Rodesia el 23,1%; en Uganda el 28.7% Una situación fiscal parecida acusan países poco desarrollados del Asia.

Puede observarse, en suma, que el conjunto de presiones estructurales que influyen sobre el gasto y el ingreso fiscal determinan una situación fiscal de déficit crónico. El origen estructural de los déficit fiscales les varía según los países. En Argentina el estrangulamiento del sector transportes y energía influencia el déficit de los Ferrocarriles y de Yacimientos Petrolíferos y estos se trasladan al Gobierno Central. En Bolivia la caída del precio del estaño en el mercado internacional influye para el desfinanciamiento de Comibol y éste se traslada al Presupuesto Fiscal. En Chile, las concesiones otorgadas a las empresas exportadoras de cobre, el atraso agrícola y la concentración industrial y financiera impiden el financiamiento fiscal y determinan un déficit presupuestal crónico. En Brasil, la desigual distribución del ingreso, aliviada con subsidios y la necesidad de estimular el desarrollo por la vía fiscal inducen a un déficit por exceso de inversiones sobre el ahorro público generado.

/d) Ausencia

d) Ausencia de una política y una planificación adecuada de los presupuestos

La grave situación fiscal que existe en la mayoría de los países latinoamericanos, ha determinado que las autoridades financiera, y toda la administración pública en su conjunto, concentren cada día más su atención y sus esfuerzos en la solución de los múltiples problemas y entorpecimientos que se originan con los déficit fiscales.

Favorece la tendencia anterior, el hecho de que en muchos países no ha existido, sino hasta años muy recientes, un sistema de programación presupuestaria institucionalizado, y que el presupuesto de formule y ejecute conforme a prácticas tradicionales, dentro de rutinas contables que carecen de flexibilidad para hacer posibles cambios en la orientación de la política presupuestal.

Otra circunstacia que entorpece la formulación de políticas presupuestales dinámicas, la constituye el sistema legislativo en virtud del cual se tiende cada vez más a legislar en asuntos administrativos, de remuneraciones, de impuestos y préstamos, dándole una gran rigidez a la estructura impositiva (donde suelen crearse numerosos impuestos cuyos rendimientos están asignados) y a la de gastos. Esto es una consecuencia de la crisis fiscal existente y de la respuesta que los grupos sociales de presión dan a la insolvencia financiera: cada sector trata de fijar en leyes permanentes gastos o ingresos afectados, que les favorezcan.

Los factores mencionados, acondicionan las posibilidades de una política presupuestal deliberada; se reflejan en la ausencia de planificación de los presupuestos; contribuyen a crear significativos desperdicios de recursos; y provocan la ineficacia de los mecanismos presupuestarios. Se examinarán estos aspectos con mayor extención en los párrafos que siguen.

i) La política presupuestaria actual

El presupuesto gubernamental constituye un mecanismo de propósitos múltiples. Por una parte, es una herramienta de política gubernativa, en la que los grupos sociales que ejercen el poder asignan recursos tras los objetivos que se han postulado para el año próximo. Como los grupos sociales que ejercen el poder en los países en vías de desarrollo no suelen conformar sectores con absoluta unidad de propósitos, es frecuente que se

/produzcan roces

produzcan roces y conflictos en el proceso de formulación del presupuesto.

Por otro lado, el presupuesto es una instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el principalísimo de los servicios económicos y sociales que el gobierno presta a la población. En este sentido el presupuesto es el mecanismo operativo anual de los planes de largo y mediano plazo aprobados por el Gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación

Como el presupuesto contiene los detalles mencionados, constituye, además, un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de programa o actividad gubernativa. Dentro de esta aplicación, es por cierto, un mecanismo de elevada importancia en el control de la ejecución de los programas.

En los países en que solo se aplican presupuestos tradicionales, el proceso de administrar recursos y de controlar su aplicación dentro de las normas legales vigentes domina casi totalmente el sentido y la utilización del mecanismo presupuestario. No se suelen incorporar en ellos contenidos deliberados de política o programas y proyectos específicos.

La política presupuestaria, en consecuencia, es la resultante de un conjunto de compromisos legalizados entre el Fisco y ciertos grupos sociales de presión; entre el Fisco y ciertas provincias o estados; entre el Gobierno Estadual y ciertos grupos regionales de presión; o entre el Municipio y los grupos que habitan dentro de la comuna o distrito. El nivel del gasto público es la sumatoria del costo anual de estos compromisos, costo fijado en conciliabulos en los que se "transa" la distribución de los recursos disponibles.

Como dicha transacción normalmente se hace a un nivel de gasto público, normalmente es superior a los ingresos. Para cumplir con los requisitos legales, se procede en muchos casos a elevar formalmente los rendimientos de los tributos o a incorporar eventuales préstamos, dando así cumplimiento aparente al principipio del equilibrio. De este modo, la política presupuestaria lleva implicitamente un sentido deficitario que no es el resultado de una actitud deliberada de política anticíclica, sino que la mera consecuencia,

/de la

de la transacción de los grupos sociales en pugna por recibir beneficios fiscales. La composición del gasto público, tampoco suele obedecer, en consecuencia, a una programación del gasto realizada con criterio técnico, dentro de un marco de referencia de decisiones políticas.

Como en los países en vías de desarrollo suelen producirse frecuentes cambios en la correlación de fuerzas entee los grupos sociales que se disputan el ejercicio del poder, son corrientes los cambios de las autoridades de Gobierno, caen los ministerios, se cambian los jefes de servicios, se renuevan los parlamentos, etc. todo lo cual plantea la "rotativa" de los equipos gobernantes. Este hecho, se traduce en la falta de continuidad en la política presupuestaria. Es corriente, en América Latina que se reemplacen Ministros y Jefes de Servicios varias veces en el curso de un año: cada cual trae una nueva política, un nuevo enfoque de las necesidades públicas y suele representar a grupos económicos y sociales diferentes.

Los aspectos mencionados, más muchos otros que sería innecesario enumerar, determinan la inexistencia en muchos países de una política presupuestal clara, definida, ajustada a los medios existentes, y consciente de los objetivos perseguidos. Evidentemente, ello daña las posibilidades de una planificación técnica del presupuesto.

ii) La falta de planificación

Una de las condiciones básicas para el éxito de la acción planificada la constituye la continuidad en las actividades emprendidas. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente esta característica casi no existe en numerosos países latinoamericanos.

Ello conduce tanto a la ausencia de una macro-planificación del presupuesto como de una micro-planificación. En el primer sentido, es notable la falta de una programación sistemática de los efectos globales de la gestión fiscal en aspectos como nivel y distribución del ingreso, volumen de ocupación, equilibrio del balance de pagos, volumen de medios de pago, niveles de salarios, sistema y nivel de los precios, proceso de acumulación, etc. Lo anterior, se traduce en efectos inorgánicos sobre el sistema económico que agravan desequilibrios como la inflación, el déficit del balance de pagos, el crecimiento lento e inarmónico de la producción, la distribución regresiva del ingreso, etc.

/En el

En el aspecto de micro -planificación es notoria la falta de coordinación entre las actividades y proyectos que se emprenden en los distintos sectores del gobierno. Por ejemplo, un Ministerio X emprende un programa de regadío o de colonización en la región A, y el Ministerio Y centra su esfuerzo en materia de construcción de carreteras en la región B; después de un tiempo se logra irrigar una zona, elevando su producción, pero se carece de caminos para transportar la carga , mientras en otra región se dispone de buenos caminos, pero se carece de producción para transportar.

También es frecuente que se inicie la construcción de escuelas, pero que no se atienda a la formación de maestros y así ocurre que se dispone de bellas y confortables aulas escolares, pero que no existan profesores. También suelen apreciarse problemas derivados de la falta de estudios de localización: hospitales bien equipados en regiones en las que no existen enfermos potenciales y la tasa de ocupación de estos es bajísima.

Otro fenómeno que es de permanente ocurrencia es el de la falta de planificación y estudio de los costos de operación. Existen países donde se abren escuelas técnicas en las que se educa un reducido número de alumnos; calculados los costos por alumno se ha llegado a la conclusión de que habría sido más barato enviarlos a todos ellos a estudiar a escuelas similares en países más avanzados y cerrar las escuelas criollas.

Tampoco resulta fácil planificar la ejecución de algunas actividades de gobierno. Por ejemplo, existe una serie de obras públicas o entidades autónomas que se financian con impuestos asignados, si el o los tributos establecidos son flexibles y se adaptan al ritmo de aumento de los precios, esas obras o entidades hacen avanzar con celeridad sus obras o actividades, mientras aquellos otros proyectos que se financian con impuestos inelásticos languidecen y demoran muchos años en terminarse.

iii) Magnitud del desperdicio de recursos

Es lógico pensar que si muchos países carecen de una política presupuestaria coherente y sostenida y de una coordinación y planificación adecuadas, son vastos los desperdicios de recursos que han de producirse en el sector público.

Como ya se vió, el sector gubernamental de la economía controla en muchos países un elevado porcentaje del ingreso nacional. Incluyendo las

/empresas estatales

empresas estatales dicha participación fluctúa en algunos casos entre el 25 y el 35%.

De este total, alrededor de los dos tercios se destina a gastos corrientes, quedando para inversiones reproductivas entre un 20 y un 35% de los gastos del sector público.

En los países latinoamericanos, el costo de operación de la administración se eleva, en muchos caso, como consecuencia de la incapacidad de la economía para crear nuevas ocupaciones que permitan dar trabajo a aquella parte de la población que año a año se incorpora al mercado laboral, como consecuencia del acelerado crecimiento de la población y el lento crecimiento de la economía: el estado debe dar trabajo abierta o disfrazadamente al excedente de trabajadores así producido. Ocurre en muchos países, que el exceso de empleados público en relación con los recursos financieros disponibles signifique problemas como la falta de edificios públicos adecuados donde éstos puedan trabajar, la escasez de materiales de trabajo (papel, máquinas de escribir y de calcular, etc), la estrechez de los espacios en las oficinas donde trabajan los funcionarios, todo lo cual se traduce en un hecho lógico: la baja productividad y rendimiento del trabajador del estado.

Incluso en el caso de los recursos humanos dedicados a la formación de capital, se aprecian problemas derivados de la situación anterior. Un número elevado de empleados se ha de traducir en un incremento del papeleo y de los trámites burocráticos; por esta circunstacia, a veces, los ingenieros y funcionarios dedicados a obras públicas deben destinar muchas horas del día de trabajo a dar cumplimiento a formalidades burocráticas, vándose su iniciativa y el control directo sobre los trabajos efectivos de construcción de obras.

El exceso de trámites internos en la Administración Pública, junto con representar un desperdicio de esfuerzos y de materiales, en la forma que se ha ilustrado, también tiene efectos nocivos sobre el sctor privado, entorpeciendo el funcionamiento de las empresas y la puesta en marcha de nuevas iniciativas.

El total de gastos asignados a sectores productivos en América Latina es bastante reducido en términos porcentuales. Así lo muestra el cuadro 17 adjunto.

/Cuadro 17

Cuadro 17

América Latina: Gastos Productivos y No Productivos

(en porcientos del total de gastos del Gobierno Central)

	Venezuela 1960-61	Argentina 1961	Chile 1961	Colombia 1961	Paraguay 1962	Bolivia 1962	Haiti 1961
1. Sector Productivo	32.5	34.8	27.7	29.3	11.8	16.4	13.4
- Agricultura	10.0	2.8	4.8	3.2	2.3	2.7	5.6
- Minería, Energía e Ind.	0.6	2.1	1.0	0.2	-	0.3	-
- Transportes	12.1	25.7	17.4	25.2	9.2	12.6	6.4
- Otros	9.8	4.2	4.5	0.7	0.3	2.8	11.4
2. Sectores No productivos	67.5	65.2	72.3	70.7	88.2	83.6	86.6
- Educación	8.3	12.8	13.6	11.2	15.0	23.4	9.0
- Salud	7.8	4.2	11.7	6.9	6.2	4.2	9.9
- Previsión	7.1	4.8	12.4	6.2	4.3	11.6	1.2
- Otros Servicios Soc.	0.6	3.3	0.7	2.9	0.1	1.3	-
- Administración Gral.	9.5	8.0	5.1	10.0	8.5	15.2	13.6
- Defensa	7.0	16.7	12.2	11.1	22.5	13.0	20.6
- Justicia y Policía	2.9	5.0	6.3	11.1	11.9	8.1	3.8
- Deuda Pública y otros	24.9	10.4	10.3	11.3	19.7	6.8	28.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: cuadro N° 7.

Obsérvese que en los países de un nivel de ingreso más elevado, en términos relativos el porcentaje de los gastos en sectores productivos es más elevado, Venezuela con un 32.5% y Argentina un 34.8%; mientras en los de ingreso más bajo, como Paraguay con 11.8, Bolivia con 16.4% y Haití con 13.4%, es bastante reducido el aporte a los esfuerzos productivos.

Pareciera que a medida que crece el producto nacional, el Gobierno puede captar un porcentaje más alto del ingreso y destinar parte creciente de dichos mayores recursos hacia los sectores productivos; esto último permite, a su vez ampliar en el futuro la producción, lo cual permitiría, nuevamente ampliar la producción. Se forma así, un proceso acumulativo de expansión del sistema económico.

/Cabe hacer

Cabe hacer notar, sin embargo, que es extremadamente reducido el aporte del Gobierno Central a los sectores de la producción material. El cuadro adjunto muestra en porcientos la proporción de los gastos que se destina a la producción agrícola, ninera, energía, industrial y otros sectores, excluídos los transportes y el comercio

Cuadro 18

América Latina: Gastos en la producción material y no material

(Porcientos del total de gastos del Gobierno Central)

Sectores	Venezuela 1960-61	Argentina 1964	Chile 1961	Colombia 1961	Paraguay 1962	Bolivia 1962	Haití 1961
Sector Prod. material	20.4	29.4	10.3	4.1	2.6	3.8	5.6
Sector Prod. de servicios	79.6	90.9	89.7	95.9	97.4	86.2	94.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cuadro 17

Véase en el cuadro el escasísimo porcentaje que se destina a la producción material en los países indicados.

En los países poco desarrollados de organización económica socialista es considerable el esfuerzo que se emprende desde el Estado en lo que se refiere al desarrollo de los sectores productivos. 1/

Por ejemplo, la República Arabe Unida ha venido en los últimos años, incrementando sus gastos en estos sectores en la forma que aparece en el cuadro 19 adjunto.

1/ El enfoque que se ha venido siguiendo no puede aplicarse al caso de países como Estados Unidos donde la actividad económica, pese a que el Gobierno controlo alrededor del 27 por ciento del producto nacional, se realiza por el sector privado y los Estados. Según cifras del presupuesto para 1961, el Gobierno Federal gastó en sectores productivos - agricultura, recursos naturales, comercio y vivienda - un 12.8 por ciento del total de gastos, y en sectores no productivos alrededor del 77.2 por ciento, correspondiendo a seguridad nacional un 57.1 por ciento. Por las razones expuestas, estos porcentajes no son comparables con la de los países de estructura socialista en los que las actividades económicas han sido incorporadas, en diverso grado, al Gobierno.

/Cuadro 19

Cuadro 19

República Arabe Unida: Estructura de los gastos

(Porcentajes)

Sectores	Planes Anuales				
	1959-60	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64
Sectores productivos	49.8	54.8	51.6	55.2	54.8
- Agricultura	5.0	7.1	8.4	7.8	8.3
- Irrigación	3.4	4.0	3.2	3.2	2.6
- Electricidad	2.8	2.4	2.5	2.9	3.2
- Represa de Aswan	2.6	2.4	3.6	4.2	5.5
- Industria	22.9	18.5	16.2	17.7	17.7
- Transportes	10.8	12.2	10.9	8.4	7.3
- Canal de Suez	-	2.9	2.4	2.2	1.9
Sectores de Servicios Públicos	50.2	45.2	48.4	44.8	45.2
Defensa, Policía y Justicia	19.5	15.4	15.9	14.3	14.5
- Educación	13.3	9.4	9.9	9.3	8.5
- Salud	2.7	2.0	2.8	2.9	2.9
- Cultura e investigación	1.3	1.1	1.9	1.9	2.4
- Social y Religioso	1.5	7.8	1.6	1.4	1.6
- Aprovisionamiento y almacenaje	2.1	1.1	2.7	4.9	4.9
- Investigación científica	0.5	0.5	0.7	0.8	0.7
- Organismos del Estado	1.7	2.5	2.0	1.4	1.5
- Finanza y Comercio	7.6	5.4	9.3	7.9	8.2
- Proyectos varios	-	-	1.6	-	-
Gran Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

En China Continental se observan también tendencias parecidas. En el cuadro 20 adjunto se puede ver el esfuerzo desplegado por el Estado en los sectores productivos.

/Cuadro 20

Cuadro 20

China: Gastos Productivos y No Productivos

Sectores	Millones de Yuans corrientes			Porcientos		
	1950	1955	1960	1950	1955	1960
Sectores Productivos	1.736	13.762	42.910	25.4	46.8	61.2
- Agricultura	199	1.498	-			
- Industria	666	5.960	-			
- Transportes	352	1.925	-			
- Abastecimientos	383	3.359	-			
- Construcciones urbanas	50	329	-			
- Otros	86	691	-			
-						
Sectores No Productivos	5.072	15.585	27.110	74.5	53.2	38.8
- Educación, Salud y previsión	755	4.596	8.620			
- Defensa	2.827	6.117	5.800			
- Administración	1.313	2.660	3.170			
- Otros	177	2.212	9.520			
TOTAL	6.808	29.347	70.020	100.0	100.0	100.0

Fuente: Chin-Wen Kwang "The Budgetary System of the People's Republic of China: a preliminary survey"; Rev. Public Finance Vol.XVIII N° 3 - 4, 1963.

Volviendo a la consideración de los problemas latinoamericanos, cabe señalar que numerosos países, además de tener una baja cuota de gastos en los sectores productivos y en la formación de capital, se produce un amplio desperdicio de recursos por la falta de continuidad en las obras iniciadas. Sucede que las necesidades públicas exceden con mucho los recursos disponibles, y los gobiernos por tratar de satisfacerlas inician simultáneamente muchas obras más allá de las posibilidades financieras. Esto suele traducirse en el hecho de que los escasos fondos deban repartirse entre una gran cantidad y variedad de proyectos, con el resultado de que haga un prolongado lapso de ejecución de cada obra. No son raros en América los casos de carreteras que demoran 30 años en terminarse, de líneas de ferrocarriles que necesitan 10 años para finalizarse, de edificios que se demoran 20 años en completarse. etc.

/La incorporación

La incorporación de capital en numerosas obras esparcidas por todo el país, que languidecen sin finalizarse constituyen elocuentes "monumentos a la ineficacia" de muchos Gobiernos, creando la desconfianza de la población frente al Estado y mostrando a las claras cuantiosos recursos dilapidados.

iv) Ineficacia de los mecanismos presupuestarios

Es inevitable que los problemas reseñados en los párrafos anteriores, repercutan decisivamente sobre los mecanismos presupuestarios de los Gobiernos.

Si los países ven debilitados sus ingresos provenientes del exterior como efecto del deterioro de los términos del intercambio; si los ingresos son inelásticos frente a la elevación de los precios, si son casi naturales situaciones de déficit fiscal; si existe una estructura legal rígida; si no es posible formular políticas presupuestarias deliberadas; si se entorpece la preparación de los presupuestos; si existe un amplio desperdicio de recursos en el Gobierno, etc., es fácil comprender que los mecanismos presupuestarios están permanentemente entorpecidos en su funcionamiento.

Desde la formulación del proyecto de presupuesto cada año, surgen dificultades. ¿Cómo estimar los ingresos, a veces con 10 meses de anticipación al ejercicio, si ellos dependen de los precios internacionales que tendrán vigencia para estimar las importaciones y exportaciones? ¿Cómo calcular los ingresos internos cuando estos van a depender del nivel de precios del año próximo, en circunstancias que la inflación que pueda tener lugar no se conoce en su ritmo? ¿Cómo estimar los rendimientos de los tributos cuando están pendientes en el parlamento o en el ejecutivo proyectos de reforma tributaria? ¿Cómo estimar los recursos externos para financiar inversiones, cuando los préstamos dependerán de negociaciones a realizarse? y siguen los tropiezos, al fijar el nivel y distribución de gastos. ¿Cómo regular el nivel de sueldos de los empleados fiscales cuando existe un claro deterioro de su poder adquisitivo? ¿Cómo satisfacer las peticiones de subsidio de un sector privado semi-deprimido? ¿Cómo aumentar las inversiones para acelerar el desarrollo y dar ocupación a una población en rápido crecimiento? ¿Cómo reducir la magnitud de los déficit en educación, salud, vivienda y demás sectores de caracter social? ¿Cómo definir una política de gastos en una administración expuesta a toda clase de sobresaltos e inestabilidad?

/Todos estos

Todos estos factores hacen ímproba la tarea de formular un presupuesto anual, el cual en muchos países debe presentarse varios meses antes de su vigencia: tres meses en Venezuela; cuatro meses en Costa Rica y Chile; cinco meses en Colombia, Perú, Ecuador; siete meses en Brasil; y diez meses en el Uruguay. En tan largos lapsos, todas las condiciones económicas y y fiscales que condicionaron la elaboración del proyecto de presupuesto, pueden haber cambiado y se suele aprobar una ley de presupuesto que no incorpora los cambios ocurridos y las nuevas circunstancias producidas.

Con respecto a la ejecución también existen dificultades graves. Entre los problemas más comunes, podrían mencionarse los siguientes:

a) la existencia de numerosos y complejos controles previos del gasto que diluyen las responsabilidades y entorpecen la ejecución de un programa;

b) la rigidez de acción, que se traduce en el requerimiento de leyes para modificar aspectos secundarios y formales del presupuesto, muchas veces no necesarios para cumplir los objetivos fundamentales;

c) la rigidez para realizar gastos imprevistos o complementar programas;

d) la lentitud en los procedimientos de pagos, que obliga a las empresas proveedoras a recargar los precios, y

e) la complejidad de los sistemas de compra de materiales, que los hace lentos y costosos.

Otro problema importante en la ejecución del presupuesto es el que se refiere a la rigidez de las asignaciones presupuestarias. Esta rigidez es extrema en el sistema de presupuesto tradicional, por el mismo hecho de que el control descansa en la comprobación del gasto. Se elabora una clasificación generalmente detallada y se entiende que las asignaciones presupuestarias son una autorización para comprar sólo los bienes y servicios incluídos en cada partida. Si se agotan las asignaciones para comprar ciertos bienes, no pueden usarse los recursos que sobran para otras adquisiciones sin cumplir una serie de formalidades que pueden consistir, en algunos casos, en una ley especial.

Lo anterior determina que la ejecución presupuestal sea también esencialmente mecánica. Cada organismo se afama en utilizar los recursos que se le han asignado sin que con frecuencia se haya fijado un programa anual de prelaciones, y se da el caso de que entidades que han obtenido fondos en

/exceso con

exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio - a fin de justificar sus peticiones - en cosas no urgentes. La ejecución presupuestal no está forzada de un modo explícito a aplicar criterios de racionalidad para obtener el máximo de rendimiento de los recursos. La mecánica de su realización se ha convertido en muchos países en una rutina y acentúa en el funcionario una mentalidad y actitud pasiva. Además, se suele observar que el mecanismo contable es por lo general engorroso y entraba el proceso de ejecución en desmedro de la eficiencia de la actividad estatal. Las operaciones ejecutadas se contabilizan en varias oportunidades, empezando por los contadores de la oficina que gasta, luego por los tenedores de libros de las Tesorerías, y por último, por los de la Contraloría General o Tribunal de Cuentas. Los auditores revisan las cuentas o ejercen un control previo en busca de fallas legales o contables para evitar fraudes y malversaciones, y en esto consiste todo el proceso de fislización, sin atender a los aspectos sustantivos de la acción gubernamental.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se presentan en Balances Generales de la Hacienda Pública, que muchas veces resultan ininteligibles incluso para los analistas fiscales, que se ven incapacitados de interpretar el significado de las cuentas y partidas presupuestarias cerradas.

En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello en perjuicio de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo económico-social, han impuesto la necesidad de lograr que los recursos deban asignarse en función de determinados objetivos y prelaciones, y de atender metas de prestación de servicios sociales que se han ido postergando, como por ejemplo los de educación y salud pública. Por lo tanto, se ha tratado de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites y mejorar el mecanismo de decisiones de las actividades del Gobierno. Para satisfacer estas necesidades y propósitos se ha estado utilizando nuevas técnicas presupuestarias.

/Resumen

Resumen

El sector público latinoamericano está experimentando rápidos cambios como consecuencia del crecimiento demográfico, de la urbanización, del proceso industrial, de las modificaciones en el comercio exterior, de la influencia creciente de nuevas aspiraciones sociales y demás factores que presionan por una mayor atención gubernamental. Como respuesta a tales fuerzas, el sector público ha tendido a captar una cuota creciente del producto nacional bruto llegando a ser de entre un 15 y un 35% del mismo . El gobierno demanda ahora más recursos humanos, más materiales, más equipos y demás implementos que le permitan ampliar los servicios gubernativos. Dentro de todos ellos sobresalen los destinados a servicios generales - administración, policía, justicia y defensa - que absorben entre un 20 y un 40% de los gastos públicos; los relativos a servicios sociales - educación, salud, vivienda, trabajo, previsión - que ocupan entre un 25 y 50% de los gastos; y los servicios económicos - agricultura, minería, industria, transportes, etc. - que representan entre un 10 y un 35%. Dentro de los gastos en servicios generales se destacan los de defensa - que fluctúan entre un 10 y un 25% de los gastos -; dentro de los sociales sobresalen los gastos en educación - que absorben entre un 10 y un 20%; y dentro de los económicos el transporte, que ocupa desde un 10% hasta un 25%.

Para la realización de sus programas de gastos, el sector público tiende a descentralizarse cada vez más: existe un gran aumento en el número y volumen de recursos que controlan las entidades autónomas y empresas del Estado. En muchos países el Gobierno Central sólo gasta entre un 30 a 60% de los gastos el resto queda en manos del sector descentralizado; esta circunstancia disminuye las posibilidades de coordinación de las inversiones públicas.

Las inversiones gubernamentales desempeñan un papel importante en el desarrollo de los países latinoamericanos. En muchos de ellos ocupa hasta un 50% de la inversión nacional. Como porcentaje dentro de los gastos del sector público, los gobiernos invierten entre un 20 y un 45%; naturalmente los países de más alto nivel de ingreso tienen tasas de inversión mayores, siendo débil el proceso de acumulación en los países de ingresos bajos, conformándose así un círculo vicioso de estancamiento.

/Para financiar

Para financiar los gastos públicos los países de América Latina cuentan con un sistema tributario defectuoso. La carga tributaria sobre el ingreso nacional neto fluctúa entre un 10 y un 30%, siendo inferior a la existente en países más desarrollados. El sistema tributario es regresivo, pues la mayor parte de los impuestos gravan a los consumidores; los impuestos a la renta y a la propiedad permiten captar bajas cuotas del ingreso nacional, equivalentes al 5% aproximadamente. La carga tributaria sobre el sector externo es importante en muchos países y fluctúa entre un 2 y un 9% del ingreso nacional. Lo anterior comunica gran vulnerabilidad al sistema tributario frente a los movimientos del comercio exterior. El deterioro que a largo plazo vienen sufriendo las exportaciones latinoamericanas en su cantidad, precio y poder adquisitivo de importaciones, plantea la reducción paulatina y silenciosa de un área tributable que ha tenido primera magnitud y el consiguiente debilitamiento del financiamiento fiscal. Coexiste con tal realidad, un proceso de continuos cambios a corto plazo en los precios y cantidad de los bienes exportados, lo que afecta seriamente las recaudaciones públicas, provocando muchas veces déficit agregados en los presupuestos públicos. En la mayoría de los países latinoamericanos alrededor de un 40 a 60% de los ingresos fiscales provienen del comercio exterior.

Los factores mencionados crean, por la vía del balance de pagos y del presupuesto, presiones inflacionarias que implican, naturalmente, aumentos en el producto nacional monetario; pero la elevación del nivel de precios pone en juego otro factor estructural de desequilibrios: la inelasticidad-ingreso de las recaudaciones de impuestos. La mayoría de los sistemas tributarios latinoamericanos fueron organizados hace 20 ó 30 años y para funcionar en condiciones de estabilidad; pero como en muchos países existe inflación se hacen flagrantes algunos elementos de inflexibilidad que determinan que mientras los gastos deben reajustarse al nivel de precios, los ingresos no crecen en la misma proporción. Esto se debe a que el impuesto a la renta, por lo general, se paga sobre la base de los ingresos obtenidos el año anterior; a que los avalúos fiscales distan mucho del valor comercial de los bienes inmuebles con lo que los tributos prediales y de herencias resultan de poca significación; a que las tasas son, por lo general, proporcionales, y en muchos casos existan tributos específicos, etc. La inelasticidad de los ingresos fiscales opera como factor de déficit fiscal y éste

/como factor

como factor de inflación, siendo esta última a su vez inductora de mayores déficit, al no adaptarse las recaudaciones públicas al nuevo nivel, y así sucesivamente.

Como se ha manifestado, existen elementos económicos, institucionales y fiscales, que inducen hacia el déficit presupuestal. Estos factores son de largo y corto plazo; dentro de los primeros está la flexibilidad del gasto fiscal frente a la inflexibilidad de los ingresos, lo que conduce automaticamente al déficit; y dentro de los segundos está la vulnerabilidad del financiamiento frente a los cambios en el comercio exterior y la rigidez administrativa. El déficit no es, pues, una concepción de política fiscal sino que un fenómeno "inducido". La magnitud del déficit es considerable en países como Argentina en donde el porciento del déficit sobre el total de gastos es del orden del 40 a 50%; en Brasil donde dicho porcentaje bordea el 30%; en Chile donde fluctúa entre el 20 y 25%; en Bolivia donde alcanza a un 20%; en Guatemala donde es de un 15%, etc.

Los factores generales de estancamiento constituyen elementos que crean déficit fiscales de orígen estructural. Por ejemplo, en Argentina el estrangulamiento del sector transporte se expresa en déficit en los ferrocarriles estatales y este desajuste se traslada al Gobierno Central; en Bolivia, sucede lo propio con el sector minero, donde la Coprporación Minera encargada de la explotación del estaño traslada sus déficit al Fisco; y así ocurre en otros países aunque varíe el sector de estrangulamiento.

La situación prevaleciente y sus efectos sobre el sistema fiscal son aspectos que contribuyen a que los gobiernos latinoamericanos carezcan de una política y una planificación adecuada de sus presupuestos gubernamentales. La política presupuestal es la resultante de los compromisos que los sectores gobernantes contraigan con los grupos de presión en medio de una situación inestable; la suma de estos compromisos sociales y regionales determinan el monto de los gastos y sugieren la magnitud del esfuerzo de financiamiento, el que cada vez tienden a buscarse en mayor proporción en el exterior.

Fallas en la organización estatal y en los mecanismos presupuestarios conducen a una falta de coordinación entre los presupuestos del gobierno central y los entes descentralizados, los municipios, las empresas públicas y demás organismos públicos, con el consiguiente desperdicio de recursos.

/Son cuantiosos

Son cuantiosos los recursos gastados en obras públicas duplicadas, por ejemplo, ferrocarriles y autopistas paralelos; en escuelas y hospitales que carecen de usuarios; de carreteras innecesarias, etc.

Los mecanismos presupuestarios funcionan lentamente, entorpecidos por todos los factores mencionados y una copiosa legislación que "reglamenta" cada detalle del proceso de ingreso y gasto, donde abundan los trámites superfluos. Es corriente, en muchos países, que un documento cualquiera requiera 50 firmas distintas para su tramitación.

Los gastos productivos, en consecuencia, son limitados en América Latina. Los países de más alto ingreso como Argentina y Venezuela gastan alrededor de un 30% del total de egresos del Gobierno Central en la producción mientras los países de más bajo ingreso, como Paraguay, Bolivia y Haití, gastan alrededor de un 15%. A mayor nivel de ingreso nacional corresponde mayor proporción de gasto público en sectores productivos - agricultura, minería, industria, transportes etc - y a menor nivel de ingreso corresponde mayor gasto público en sectores no productivos - administración, defensa, policía, educación, salud, etc.

Bibliografía

Adler, John — "Los gastos fiscales y el desarrollo económico" Doc. CPF-DB-10T, Santiago, 1962

Banco Central del Ecuador — "Memoria Anual". 1961, Quito, 1962

Comisión de Planificación — "Plano Trienal de Desenvolvimento Economico e Social" 1963-65". Rio de Janeiro, 1962.

Chin-Wen Kwang — "The Budgetary System of the People's Republic of China: a preliminary survey. Rev Public Finance Vol. XVIII N° 3-4, 1963

Henri, Delorme — "El sistema financiero Chino". Dto. de Publicaciones, 1962.

Hansen, Alvin — "Política Fiscal y Ciclos Económicos". Fondo de Cultura Económico, México, 1955.

Margolín, M.S. — "Planificación Financiera". Dto. de Publicaciones, 1961.

/Martner, Gonzalo

Martner, Gonzalo — "La inflexibilidad de la tributación interna y la codificación de las leyes impositivas", Rev. Finanzas Publicas N°1. Santiago, 1957.
- "Desarrollo de las Finanzas Públicas de Colombia de 1950 a 1960". Dir. Pres. Bogotá, 1961
- "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia" Rev. Trimestre Económico N° 114, México, 1962.
- "Experiencia Latinoamericana en la Utilización de los presupuestos gubernamentales como instrumentos de planificación de desarrollo". Rev. Economía Latinoamericana N° 8 , Caracas, 1962.

Meza, Wally — "La partcipación del sector público en la economía nacional". Min. Santiago de Chile, 1962.

Ministerio de Hacienda de Chile. Def — "Apéndice Técnico del presupuesto de la nación". 1956. Santiago, 1956.

Ministry of Treasury U.A.R. — "Statement on the Draft Budget of the United Arab Republic for the fiscal year 1963/4". Cairo, 1964.

Naciones Unidas — "Consecuencias Económicas y Sociales del Desarme" N° de Venta 62.IX.1, New York, 1962.
- "Statistical Year Book" New York. 1962

Naciones Unidas. CEPAL — "El desarrollo Económico de América Latina en la post-guerra".
- "Estudios sobre el desarrollo económico de la Argentina" (E/CN.12/429/Rev.1); Bolivia (E/CN. 12/430 y Add. 1/Rev.1); Brasil (E/CN.12/364/Rev.1) y Colombia (E/CN.12/365/Rev.1).

OEA-BID-CEPAL — "Informe de la Misión conjunta en Haití." Min. 1962.
- "La cpacidad fiscal de países en desarrollo". Doc. CPF-DS-1, Santiago, 1962

/Capítulo II

Capítulo II

LAS RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

Sólo en los últimos años, los gobiernos de los países poco desarrollados han ido tomando conciencia de la importancia del presupuesto gubernamental. En la mayoría de ellos, el presupuesto ha desempeñado un papel puramente pasivo y las presiones sociales y políticas que se descargan sobre él han definido a la postre su estructura. Los Gobiernos han ido realizando un proceso de toma conciencia de los problemas señalados en las lineas anteriores. En efecto, a medida que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria para afrontar fluctuaciones económicas que derivaban del exterior, fue comprendiéndose que el presupuesto fiscal podría ser utilizado como una eficaz herramienta de compensación frentea a tales alteraciones. Por otra parte, en tanto que las presiones de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso nacional se fue haciendo ostensible, se fue aceptando la idea de que el presupuesto fiscal podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso. Por último, comprendiendo los países atrasados que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

Los aspectos anteriores, han contribuído a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus ténicas. La experiencia recogida en los ensayos realizados por los gobiernos a lo largo de los últimos treinta años en los que el mundo ha presenciado depresiones económicas, conflictos bélicos, movimientos de masas que buscan un mejor nivle de vida, la reconstrucción de zonas devastadas, la incorporación de nuevas regiones a la explotación económica, y demás factores que ha bregado por una más inteligente acción gubernamental dentro de la economía, se ha incorporado en la teoria y práctica del presupuesto. Talvez una de las contribuciones más sobresalientes que cabría mencionar sería la de la interdependencia del presupuesto y su uso múltiple. En efecto, ya no se concibe al presupuesto como un mecanismo del gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida política de una nación. Tampoco se considera

/al presupuesto

al presupuesto gubernamental como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos decisiones de esta clase y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.

La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos.

a) El concepto de planificación

La idea central involucrada en la planificación es la de "racionalidad". El principio de racionalidad envuelve el concepto de que dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del Gobierno, de las empresas, de las familias, etc. es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elegir una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y de medios apropiados para alcanzarlos.

Si se observa el "proceso" de programación, se percibe que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de "coordinar" "prever", "anticiparse al futuro", "determinar una conducta a seguir", etc. Planificar es, enconsecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias, etc. Desde el punto de vista de trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que

/permitan apreciar

permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Si se atiende al "resultado" de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno de una familia etc. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajos a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas que sostiene la tesis de que la planficación tiene lugar solamente cuando hay "acción planificada". Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos. En verdad, la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional; una conducta desprovista de planes, a su vez, carecerá de sentido. Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la de ejecución y formar un todo indivisible con ella.

/b) Principios

b) Principios de la programación

La programación, cualquiera sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. A fin de completar las explicaciones anteriores conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

El primer principio es el de racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas a inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita maximizar los recursos empleados. La programación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta de un estado, o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de als cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

El segundo principio es el de previsión. La programación es "previsión" del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de cuatro, cinco o diez años, por lo general menos de un año. La fijación de los límites del tiempo dependerán, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

El tecer principio es el de la universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven dentro de una mutua y constante interacción, la programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del estado o de las empresas.

/Desde luego

Desde luego, la actividad del estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa y abarcar toda la economía. La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del Gobierno, por el contrario toda la rama ejecutiva del estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio en la programación pública, los estados formulan pro programas globales de acción y abarcan también al sector privado.

El cuarto principio es el de la unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir que estén inte rados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El princiío de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Al respecto, cabe señalar que, por ejemplo, es indispensable al formular un programa de industrialización, concebir simultáneamente un programa educacional destinado a proveer a las industrias nuevas de técnicos y personal calificado. Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamientos en la economía.

El quinto principio es el de continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto mientras subsistan las empresas, el estado y las familias, se deberán hacer cosas, por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá. La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumplido un plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia en la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización, y producir despilfarro.

El sexto principio es el de inherencia. La programación es necesaria en cualquiera organización humana; es inherente a la administración. El

/estado o

estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del estado como la administración de una empresa no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la constumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un estado que no planifica no puede ser eficiente, no estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su márgen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

Como se colige de lo expuesto, la programación requiere de la concurrencia copulativa de los principios esbozados. Ellos en conjunto, dan fisonomía al proceso de programación.

c) El Proceso de Programación

Los principios de la programación adquieren su validez real en el "proceso" de programar. Tanto la política, como la programación y el presupuesto se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos, son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del Ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas: de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

Conforme lo visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales:

i) Formulación del programa
ii) Discusión y aprobación del programa
iii) Ejecución del programa
iv) Control y Evaluación de los resultados

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos

/asesores y

asesores y autoridades ejecutivas, como se verá en el capítulo siguiente.

i) Formulación del Programa. Para hacer la formulación de un programa se requiere el empleo de ténicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metolología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Por cierto también, cada tipo de programa requiere de expertos diferentes.

La formulación del programa se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reunen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Hecho lo anterior, el programador, conforma a las líneas generales establecidas en la política de la materia, formula metas concretas a la acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico de las proyecciones y fijación de metas, y de la signación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

ii) Discusión y aprobación. Todo programa para tener posibilidades de éxito requiere contar con la aprobación del gobierno y con la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen Consejos Nacionales de Economía en los cuales están representados los productores y los trabajadores; en estos consejos los dirigentes

/de los

de los sindicatos y de los gremios de empleados para hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités del Congreso cuando se discute el presupuesto, esto ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos donde el Gobierno prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del congreso; hasta allí llegan los representantes de la agricultura, el comercio, y del trabajo y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos. Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existe la "vista pública" que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorar los programas.

La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas, al promulgarse la ley de presupuestos. En otros países, los planes son sometidos integramente a la consideración del congreso y aprobados como ley. Finalmente, hay casos en que el Ejecutivo ordena el cumplimiento de un programa dictando un decreto supremo.

En todo caso, parece conveniente buscar en el trámite de discusión y aprobación un sistema que, junto con resguardar los deseos de la opinión pública y de los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

iii) Ejecución del programa. Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estrcturadas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a

/fondo el

fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directivos de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia la consecusión de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el máximo rendimiento.[1/]

Cuando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

iv) Control y evaluación del programa. A medida que se van ejecutando los actos incluídos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuántas casas se ha construído, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del estado, etc. Un flujo permanente de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores debe ser establecido, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Un sistema de informes periódicos debe ser creado con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece, sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. Para este efecto, se debe hacer una permanente labor de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que

---

1/Para mayores detalles ver H. Simon D., Smithburg y V. Thompson "Administración Pública", Puerto Rico, 1956.

/a la

a la postre no producirán por alteraciones en las condiciones, no previstas en a programación de los resultados deseables.

d) Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales

El proceso de programación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto en relación a las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado. En este párrafo se estudiarán las características comunes de los programas, analizando su contenido.

i) Contenido de los planes y programas

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera:

1. Presentación
2. Diagnóstico
3. Pronóstico
4. Fijación de Metas y Asignación de Recursos
5. Implementación del programa

Se estudiarán en seguida las características principales de cada una de estas partes de un programa, con miras a fijar sus características.

Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan, su fundamentación general, etc. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

El capítulo relativo al diagnóstico tiene por objeto explicar la diagnosis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte muestra los antececentes que han sido reunidos y los analiza, tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes reunidos para el diagnóstico son principalmente de tipo cuantitativo, consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que

/afectan a

afectan a la comunidad, como ser los problemas sociales, políticos, económicos, demográficos, geográficos, etc. que condicionan en gran medida las posibilidades del programa. La evolución histórica del país y sus características también debe ser considerada, como asimismo, las relaciones internacionales del país, especialmente en sus matices de comercio exterior. Todo este bagaje de información, debe ser presentado en forma sistemática en el programa; viene a ser la fundamentación básica del mismo.

Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones hechas. Estas proyecciones se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico: tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantinen vigentes las tendencias. En esta parte, se debe explicar además la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones, etc.

En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. Por esto en la parte sobre objetivos corresponde establecer las metas concretas del programa. La prognósis ya demostró lo que acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del gobierno, el programa establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben ser mostradas las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los enunciados de propósitos de caracter genérico. La fijación de metas forma el cuadro del programa mismo. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrán metas finales y metas intermedias. En esta parte figurarán las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines. Además, se debe hacer una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplir el programa. Se fijará la cantidad de materiales necesaria, el número de horas-hombre, la cantidad de mano de obra, equipos, etc. Esta parte es fundamentalmente de specificación de recursos, debe

/contener los

contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de obtención.

El programa debe contener, finalmente una discusión acerca de los problemas que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, se deberá abordar las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. Se deben fijar pautas acerca de la estructuración de los organismos que conducirán el programa, de los procedimientos que se considere más apropiados para administrar el programa, los requisitos de instalación, el régimen del personal, los sistemas de remuneraciónes, los mecanismos de control de resultados, etc. El programa debe contener, en suma, un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica. Estos aspectos son de importancia para los administradores de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un programa, por no conocer a fondo las técnicas que le han dado orígen, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento expedito del programa.

ii) Planes de desarrollo; globales, sectoriales, proyectos

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de "programas de desarrollo económico". Un programa de esta clase admite diversos enfoques y orientaciones. Pero, en general, siguiendo los criterios establecidos a diversos estudios hechos por CEPAL 1/ puede afirmarse que "un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de estos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa por si solo que su conjunto constituya un buen programa. En consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo".

El programa de desarrollo económico ha sido definido en e studios de CEPAL como "un acto de orden", en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que dispone, y las necesidades

1/ CEPAL, "Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico", pág. 8 México, 1952.

/de desarrollo

de desarrollo económico y su escala de prelaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas. 1/

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen. 2/ En efecto, existen programas de desarrollo económico global, programas sectoriales expresados en proyectos de inversión.

Programas Globales de Desarrollo Económico

Estos programas contemplan el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macro económico como ser cuentas nacionales, matrices de insumo producto, cuentas de fuentes y usos, etc. Estos antecedentes se estudian a la luz de las técnicas llamadas de programación global 3/ en virtud de las cuales se formulan los planes de caracter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la económía de un país; un nivel de ingresos per cápita por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El programa global contiene dichas metas y las compatibiliza entre si y con el volumen de recursos disponibles.

Programas Sectoriales

Estos programas se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería, la industria, etc. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas; frente al atraso agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola, con el objetivo de aumentar esta producción; ante un atraso en el sistema de transporte se formula un programa de desarrollo de los transportes, etc. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial, es por lo dicho, distinto de aquel que se practica en el caso de la programación global: persigue encontrar "los cuellos de botella" que se han generado en la economía. Las metas que contienen un programa sectorial tienden precisamente, a romper dichos estrangulamientos. 4/

1/ CEPAL, obra citada.
2/ Véase Seymour Harris "Planeación Económica" F. de Cultura Económica, México, 1952.
3/ Véase CEPAL, "Introducción a la Técnica de la Programación, op. cit.
4/ Jorge Ahumada, "Curso de Teoría y Técnica de la Programación del Desarrollo Económico". Mimeo. 1957.

/Los proyectos

Los proyectos de inversión

La preparación de proyectos es la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas. Se ha definido el proyecto de inversión como un conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que tiene asignar recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios.[1/] Los programas de desarrollo fijan los volúmenes de inversión y su orientación y estas metas luego deben transformarse en proyectos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos concretamente en obras físicas. Tanto en la fase de programación, como de elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad, como se verá más adelante.

iii) Los instrumentos globales de la programación

Para formular y ejecutar programas, existen diversas técnicas de programación. El desarrollo experimentado por estas técnicas ha permitido llegar a construir verdaderos "instrumentos" de programación, sin los cuales no es posible crear un programa coherente. En el campo en que más se han perfeccionado estos instrumentos es en el económico; pero, sin duda, queda aún un gran trecho que cubrir para llegar a tener "instrumentos de precisión". Todos los sistemas de programación trabajan con magnitudes aproximadas, que fundamentalmente reflejan tendencias, siendo por tanto el cálculo de probabilidades la nota dominante en la programación.

Para dar contenido a los instrumentos de programación convergen diversas disciplinas científicas. En materias económicas, por ejemplo, se requiere el concurso de la teoría económica, de la econometría, del álgebra y el cálculo de la contabilidad, de la tecnología, de la sociología, de la ciencia política, etc. Las técnicas de programación del desarrollo económico son esencialmente de síntesis: en ellas se funden una gran cantidad de conocimientos aportados por casi todas las ciencias.

Los instrumentos de programación tienden a facilitar la formulación de programas, la ejecución de programas o la evaluación de programas. Todos ellos prestan utilidad a cada una de estas fases, pero se emplean con mayor énfasis en unas que en otras, tal como se hará notar en cada caso.

1/ Véase CEPAL "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico" E/CN.12/426

/Los principales

Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económica son los siguientes:

1. Los modelos econométricos
2. Los sistemas de contabilidad nacional
3. Los presupuestos nacionales.

El orden establecido no tiene validez para el proceso lógico que debe seguirse en la formulación de programas. Los modelos teóricos permiten formar el esquema de clasificación de los sistemas de contabilidad nacional y por otra parte se nutren de la información aportada por dichos sistemas, y las proyecciones que, conforme a la mecánica del modelo teórico se haga de las cuentas sociales, da origen a los presupuestos nacionales.

Estos modelos entregan instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto, etc. Para alcanzarlo el Gobierno cuenta con ciertos medios como: obras públicas, devaluación de la moneda nacional, la tributación, etc. Pero estos medios pueden producir, además del efecto directo esperado, efectos indirectos o subsidiarios que sean contradictorios con los fines propuestos. Por ejemplo, uno de los fines de la política económica podrá ser detener el alza de los precios, para lo cual se pueden restringir los créditos, pero esta restricción puede producir disminuciones en la actividad interna y bajar la producción, con lo que podría frustrar otros fines de la política económica. Así pues, el énfasis colocado en ciertos objetivos debe compatibilizarse debidamente, para evitar tener que tomar medidas a continuación en otros frentes para contrarrestar efectos indirectos no previstos. Para corregir estos defectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto "simultaneidad" en las metas y medios. Se debe considerar, entonces, el conjunto de todos los medios y determinar la manipulación de ellos de un modo tal que produzcan la combinación de todos los efectos. Por ejemplo, los "modelos de decisión" 1/ tratan de ralacionar los fines y los medios en un solo juego de ecuaciones simultáneas. Para la construcción del modelo se toman ciertas variables, unas relativas a los

1/ Ver Jan Tembergen "On the Theory of Economic Policy", North Holland Publishing C., Amsterdam, 1952 y "Econometrics". The Bladsington C. 1951.

/fines (aumento

fines (aumento del ingreso per cápita, ocupación plena, etc.); y otras relativas a los medios (tasa de tributación, tasa de intercambio, nivel de salarios, etc.) y otras que describen la economía (los precios, el ingreso nominal, etc.) En seguida se fijan las "relaciones" que existen entre las variables, las relaciones pueden ser de definición (expresan identidades como la que existe entre ambos lados de las cuentas nacionales); relaciones técnicas (coeficientes de insumo-producto), y de comportamiento (curvas de demanda y oferta, ahorro e inversión, etc.).

Por lo general, los medios son determinados por los fines establecidos y esta simultaneidad trata de lograrse con el desarrollo del modelo o decisión. Los modelos de desarrollo se nutren de la informacion proporcionada por los sistemas de contabilidad económica.

Los principales sistemas de contabilidad nacional empleados son las Cuentas Nacionales, las matrices de Insumo-Producto y las Cuentas de Fuentes y Usos.

Los sistemas contables mencionados permiten formular los presupuestos correspondientes, mediante la proyección de las cuentas. Estos presupuestos son principalmente el Presupuesto Económico Nacional, el Presupuesto de Relaciones Interindustriales y el Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos. En el capítulo IV se discutirán estos distintos tipos de presupuestos señalados.

iv) Los planes de largo, mediano y corto plazo

Los mecánismos de programación anteriores expresan los programas de largo, mediano y corto plazo.

1) Los diversos tipos de planes

Los países han formulado planes generales de desarrollo económico a largo plazo en los que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades de ocupación para sus habitantes. Estos planes de largo plazo abarcan de cinco a diez años y algunos de los Gobiernos que los han formulado son, por ejemplo, Ceylán con su plan de diez años; el Irán, con su plan de siete años; la India, con su plan quinquenal; Japón, con su plan quinquenal para 1956-1960 y su plan sexenal de 1958-1962; Yugoeslavia, con su plan quinquenal, etc. También han formulado programas de desarrollo países como Pakistán, Afganistán, Nepal, Filipinas, Brasil, Italia y otros numerosos países.

/Las metas

Las metas generales de crecimiento, fijadas en los planes de desarrollo económico de largo plazo, son expresadas con mayor detalle a través de la formulación de programas de inversiones públicas de mediano plazo. Estos planes tienen por objeto, programar en detalle las inversiones estatales y se formulan en función de los planes generales de desarrollo. Los planes de inversión pública cubren, por lo general, tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público. Han formulado programas de esta clase países como Colombia, Venezuela y Filipinas.

Tanto los planes generales de desarrollo económico como los planes de inversiones públicas, se expresan en proyectos concretos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos a obras específicas como Centrales Hidroelectricas, Carreteras, escuelas, puertos, hospitales y demás obras de esta clase.

Los planes generales de desarrollo, que por lo general son de largo plazo, los planes de inversiones públicas, que por lo general son de mediano plazo, y los proyectos específicos, son registrados por el Gobierno en la distribución de sus recursos financieros a través del Presupuesto Fiscal Anual. El Presupuesto del Gobierno, constituye el instrumento de ejecución inmediata o a corto plazo de los objetivos de largo plazo y de mediano plazo contenidos en los planes generales de desarrollo y de inversiones públicas

La programación del desarrollo, contiene la especificación de los que se va a hacer en el tiempo futuro, y para poder realizarse se requiere su expresión espacial. Para estos efectos, los planes mencionados anteriormente deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases por lo menos: planes nacionales, planes regionales y planes urbanos.

Los planes nacionales de desarrollo y de inversiones y el presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel nacional por conseguir.

Así como los programas globales necesitan de los sectoriales, los planes nacionales requieren de una expresión detallada al nivel de cada región o zona geográfica del país. Ello es más importante, si se considera que la economía de los países, no es territorialmente homogénea y que requieren por consiguiente tratamientos especiales. Las entidades encargadas de esta

/clase de

clase de planificación son los Gobiernos estaduales, departamentales o provinciales y las corporaciones de desarrollo regional como las existentes para el Valle del Tennessee, en Estados Unidos; el Valle de Papaloapán en México; del Valle del Cauca, en Colombia, etc.

Los programas de desarrollo urbano, tienen por objeto determinar la utilización de los espacios en las ciudades. Para estos efectos, se levantan planes reguladores que indican la manera cómo debe hacerse la urbanización futura de las ciudades, fijando los nuevos barrios que hayan de adelantarse, así como los sitios donde deban ubicarse los edificios públicos, los sitios de recreo y de deportes, los templos y áreas verdes, las fábricas, las escuelas, y demás edificios necesarios a la población.

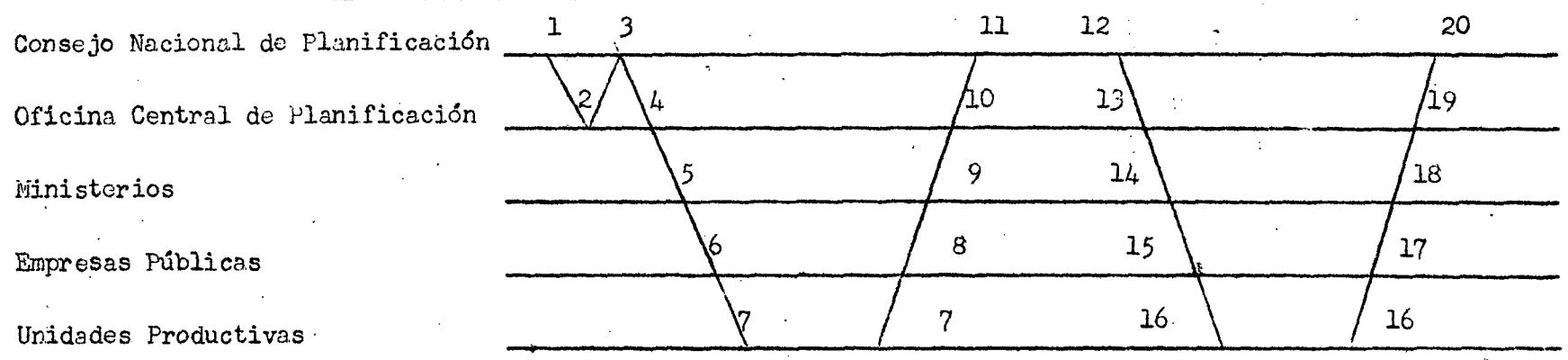
2) El proceso de elaboración de los planes

Parece conveniente explicar rápidamente la forma como debería funcionar el sistema integrado de planificación en la fase de formulación de los planes. El proceso se inicia con la preparación por la Oficina ntral de Planeamiento de un diagnostico del estado de la economía, con base enla información estadística preparada por la oficina respectiva. Ests Oficina Central prepara enseguida un conjunto de proyecciones macroeconómicas y postula las cifras de control que servirán de base a los distintos niveles del gobierno y del sector privado para preparar sus respectivos programas. El verdadero trabajo de planificación se hace desde el trabajador individual, sigue hacia la sección, el departamento, el servicio, el ministerio, y finalmente, llega al centro del Ejecutivo; y, además, comienza a gestarse desde la comuna, el distrito, la provincia y la zona geográfica hacia la integración final de todas las regiones del país, centro de la autoridad ejecuti a que los aplicará, la oficina central asesora al nivel superior, que evalúa los proyectos y programas, fija las prioridades conforme al modelo econométrico que compatibiliza las decisiones de ingresos y gasto, de ahorro e inversión; de consumo, etc. Fijadas las prioridades, nuevamente deben volver las directivas desde la Oficina Central de Planificación hacia los estratos medios e inferiores de la pirámide administrativa para que sus órganos asesores propios verifiquen los ajustes y presenten, si lo desean, los cambios que crean oportunos a la oficina central. Mediante aproximaciones sucesivas, en discusiones y reuniones de los grupos técnicos, administrativos y políticos se va gestando lentamente la fisonomía definitiva del plan global,

/sectorial y

Cuadro 24

Esquema del proceso de formulación de planes de desarrollo



1. Establece métodos de planificación, y líneas generales de política de desarrollo.
2. Reúne estadística y prepara borrador del diagnóstico, sugiere esquema de política de desarrollo y propone cifras de control.
3. Conoce diagnóstico, esquema de política de desarrollo y formula cifras de control.
4. Introduce cambios y sugerencias propuestos en esquema de política de desarrollo y prepara instrucciones proponiendo cifras de control aprobadas.
5. Estudia esquema de política de desarrollo del sector y cifras de control propuestas y da instrucciones a sus dependencias y empresas adscritas.
6. Discute cifras de control propuestas y elabora proyecto de planes y programas.
7. Discute cifras de control y elabora programas con base en dichas cifras.
8. Se integran y compatibilizan programas y planes, haciendo ajustes necesarios.
9. Se integran y compatibilizan programas y planes de las empresas entre sí y con el Ministerio formando los proyectos de planes sectoriales.
10. Se compatibilizan los planes sectoriales y se integran con el proyecto plan global. Se preparan presupuesto económicos y de recursos humanos y materiales.
11. Se comparan los planes globales y sectoriales con el esquema de política de desarrollo y cifras de control postuladas.
12. Se plantean reajustes en esquema de política de desarrollo y nuevas cifras de control.
13. Imparte instrucciones sobre nuevas cifras de control y ajustes.
14. Estudia ajustes a planes sectoriales y propone actividades y proyectos a sus dependencias y empresas adscritas.
15. Se introducen los ajustes y revisiones y se preparan presupuestos de recursos.
16. Se introducen ajustes y se preparan presupuestos de recursos.
17. Se preparan los proyectos de planes y programas y presupuestos.
18. Se formulan los proyectos de planes, programas y presupuestos sectoriales.
19. Se compatibilizan los proyectos de planes, programas y presupuestos y se integran con el plan global. Se preparan los proyectos de presupuestos.
20. Se aprueban los proyectos de planes, programas y presupuestos.

sectorial y regional. Véase un esquema del proceso en el Cuadro 21

En la formulación del plan, debe darse participación a las autoridades políticas, partidos, opinión pública, administración estatal, sector privado y oficinas complementarias encargadas de los recursos. En efecto, fijadas las metas de los programas y determinada la cuantía de los medios, es preciso determinar "los presupuestos de recursos" que harán posible el cumplimiento del plan. Estos recursos, son la mano de obra, los materiales, el financiamiento y la organización. Cada uno de estos presupuestos debería ser compatible entre sí. En el sector público, el manejo de los presupuestos mencionados estaría a cargo de ciertos organismos técnicos, ubicados en la cúspide le la pirámide administrativa, tales como la Oficina Central de Planeamiento, encargada del presupuesto físico y de inversiones; la Oficina Central del Personal, encargada del presupuesto de mano de obra; la Oficina Central de Aprovisionamiento encargada del presupuesto de materiales; la Oficina Central de Presupuesto, encargada del presupuesto financiero, y la Oficina de Organización y Métodos encargada de la racionalización permanente de la organización y procedimientos administrativos, con vista a conseguir el máximo de eficiencia en el aparato estatal. El funcionamiento adecuado de estos organismos y de los instrumentos mencionados, procuraría elevar la productividad de la gestión fiscal como unidad.

Los organismos mencionados, ubicados en los altos niveles de la administración gubernativa, deberían contar con una prolongación en los niveles intermedios y bajos del Gobierno. En el nivel ministerial deberían existir oficinas de estudio y planificación sectoriales y también el nivel de los servicios. Igualmente, las oficinas centrales de presupuestos, de personal, de organización y métodos y de compras, deberían contar con oficinas parciales en cada servicio Público. La línea ejecutiva de los Ministerios y Servicios contaría con organismos planificadores y asesores de primera calidad para obtener de la acción el máximo de rendimiento. El cuadro anterior, debe complementarse con un grupo de instituciones autónomas de fomento y promoción del desarrollo económico, como la Corporación de Fomento, el Banco de Financiamiento del Desarrollo, el Banco Central, el Instituto de Promoción Agrícola, etc. Estas entidades, con mayor flexibilidad irían promoviendo el desarrollo, formando empresas, racionalizando la producción, orientando el

/crédito, etc.

crédito, etc., despejando el camino o impulsando el desarrollo económico, y principalmente confeccionando y ejecutando proyectos específicos de inversión.

El proceso de planificación se completa con las operaciones que se ejecutan para dar cumplimiento a los planes. Estas operaciones deben ser contabilizadas y controladas por el sistema de auditoría, y finalmente evaluadas por los organismos correspondientes. En esta forma se logra la integración total del sistema de planeamiento.

v) Los programas operativos de corto plazo y el presupuesto

En los planes y programas se fijan metas dentro del tiempo en forma precisa. Para este efecto, se formulan planes de desarrollo económico, planes sanitarios, planes de educación, planes de vivienda, etc. Pero estos planes de largo plazo deben ser detallados aún más a fin de conducir en el rico detalle de la experiencia inmediata, las actividades estatales. Para este efecto, se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, por lo general un año. Es decir, la orientación contenida en el plan de largo plazo, se lleva al nivel de operación en el programa concreto de acción, de corto plazo. El programa de trabajo anual emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan calaizar los recursos humanos y materiales.

Los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de "producto final" o en términos de "volúmenes de trabajo". Es decir, se precisa cuántas cuadras de calzadas se construirán en el año próximo, cuántos kilómetros de ferrocarril se extenderán y qué actividades se deben desarrollar. Determinadas las unidades físicas de producto final o de actividad se procede a calcular los "costos". Si se establece, por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de tantos miles de metros cuadrados en habitaciones populares se debe determinar el costo de materiales y trabajo por metro cuadrado construído; si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias, se calcula el costo de enseñanza por alumno; de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción. La Distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas, se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar significa determinar la cantidad

/de dinero

de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de donde se obtendrá ese dinero.

Como se ha visto, existen tres aspectos fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo; y 4) la confección de presupuestos.

Entre estos cuatro aspectos no hay, naturalmente, una separación tajante, muy por el contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo, que es necesario separa más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica, por ejemplo, y la programación del desarrollo son tan estrechas que difícilmente puede saberse cuál es previa a la otra. 1/

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes, estos últimos se co feccionan bajo ciertos supuestos que fija la política gubernativa y una vez formulados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias tributarias, cambiarias y monetarias.

1/ Al respecto el profesor Hollis B. Chenery de la Universidad de Stanford, sostiene que "un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente". Sin embargo, no hay una distinción nítida entre la formulación de un programa, y de una política pues el uno y la otra se influyen recíprocamente. La principal función de un "programa" es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. Ver Hollis Chenery "Política y Programas de Desarrollo." Boletín Económico de América Latina Vol. III N° 1.

/Por otra

Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto. 1/ Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño y finalmente la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son conceptos ligados entre sí, uno forma parte del otro.

Fijadas estas metas a la acción a través de la programación y calculados los costos de los recursos en el presupuesto, procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y materiales para obtener los fines propuestos en los planes. La combinación de los esfuerzos para cumplir un propósito determinado se llama Organización. Estos esfuerzos, además de ser combinados, deben regularse en el tiempo y en el espacio, operación a la que se denomina Coordinación.

En resumen, puede decirse que el Presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción.

1/ Como lo sostiene Frederich C. Mosher, Profesor de la Universidad de Syracusa, "Presupuestar y planificar no son exactamente sinónimos, por definición". Si decimos que un hombre "planea" un viaje, queremos decir algo diferente que cuando decimos que "presupuesta" un viaje. La primera expresión significa que él proyecta ir a alguna parte en un tiempo futuro en un medio de transporte determinado. La segunda sugiere que él está proyectando la manera de conseguir y distribuír los fondos diponibles para hacer el viaje. Presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad lo que se va a hacer y lo que va a costar. No es por coincidencia el hecho de que pensemos que la planificación del viaje viene primero que su presupuesto. Hay presunciones de que antes que entremos en el proceso de presupuestar debemos tener algún objetivo y un programa en mente. Frederich C. Mosher "Program Budgeting: Theory and Practice". Pág. 48, New York, 1954.

/Pero esta

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

vi) El Presupuesto-Programa

Los planes de largo y mediano plazo deben ser ejecutados en el corto plazo, por lo general uno o dos años, a través de programas específicos de acción inmediata. Cuando se trata de programas gubernamentales, sean estos de operación o de inversión se incorporan al presupuesto fiscal, el que pasa a constituírse de esta manera en una eficaz e importante herramienta de ejecución de los planes de de desarrollo económico. El presupuesto moderno es, en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato y se le llama Presupuesto-Programa. Este podría

/dividirse en

dividirse en un Presupuesto de Funcionamiento y en un Presupuesto de Desarrollo.[1] Ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y los programas específicos de capital, con sus proyectos de inversión. En este sentido, planificar consiste en formular planes de largo y mediano plazo y "programas de acción de corto plazo".

De acuerdo con lo expuesto, sería falso considerar la planificación de largo plazo y la de corto plazo como alternativas separadas. Se debe estimar que, por el contrario, la ausencia de una u otra desvirtúa la idea de planificación. En efecto, los programas de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo, sólo pueden representar la racionalización de las decisiones inmediatas, pero no garantizan su eficacia y solidez si no tiene en cuenta objetivos a conseguir en períodos de mayor alcance. Por otra parte, la planificación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y las perspectivas que ofrece no se justifican po sí mismo, sino que en la medida en que influencian la acción inmediata.

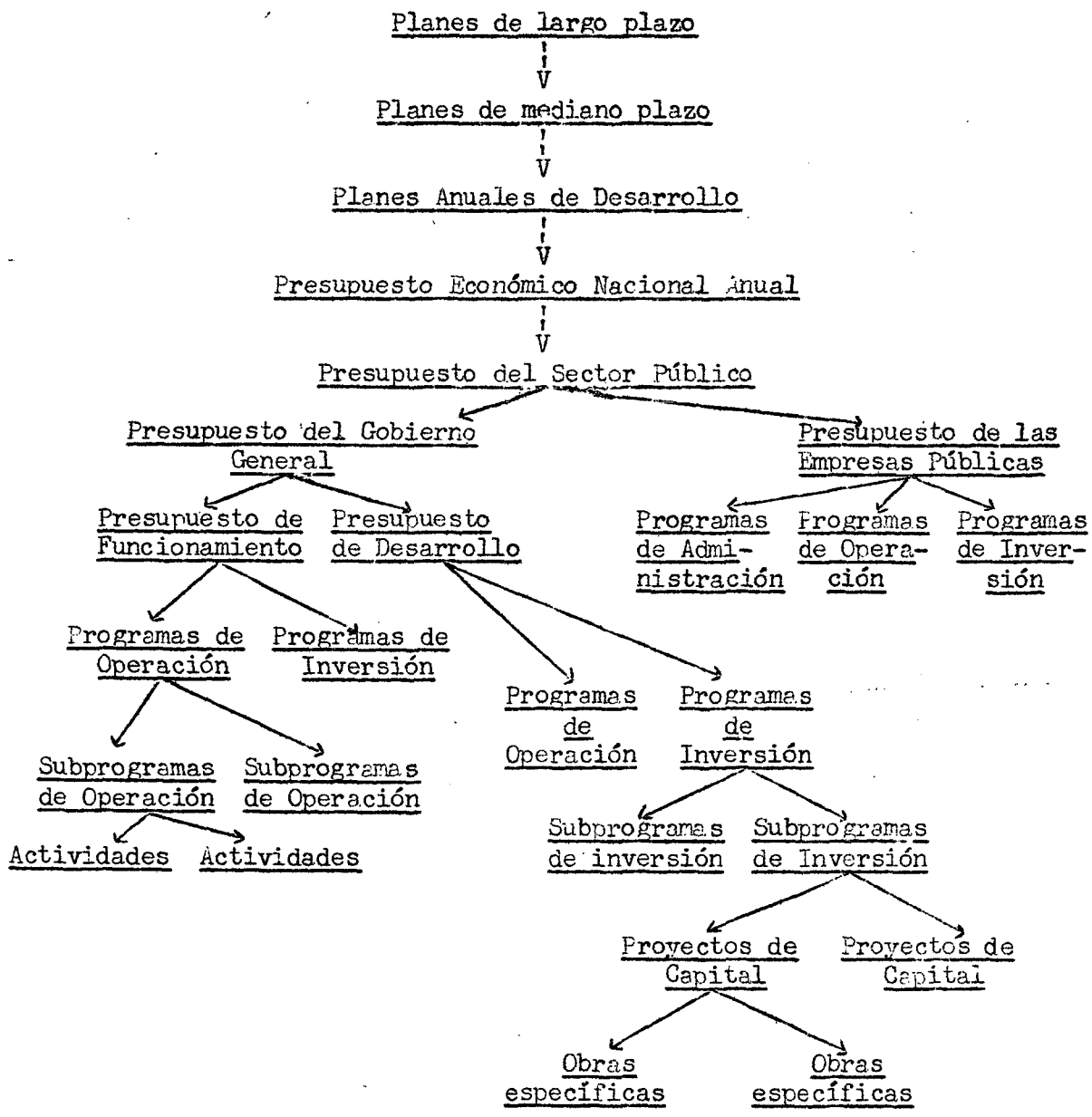
De conformidad con los planteamientos anteriores, la planificación está formada por dos tipos de instrumentos: Uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediata.

1/ El Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, Santiago de Chile, 1962, "recomendó la conveniencia de adoptar un criterio nuevo para clasificar los programas dentro del presupuesto, dividiéndolos en programas para el funcionamiento de la administración pública y en programas para el desarrollo económico y social. Se estimó que ese criterio guardaba más relación con la clasificación funcional de los gastos y que procuraba mostrar los propósitos inmediatos con las actividades establecidas en los programas. Esta división de los programas permite identificar mejor el sentido del esfuerzo estatal, midiendo no sólo la adición de capital que significan ciertos programas, sino también los aumentos de productividad que es posible obtener por otras vías como, por ejemplo, los gastos en educación, en salud pública y en otros servicios sociales que mejoran la calidad y capacitación de los recursos humanos, elevando su rendimiento y su aporte a la economía. Se sugirió estudiar la posibilidad de formular un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de desarrollo económico y social que pueda estar estrechamente ligado a los planes de desarrollo económico y social que se haya formulado para el largo y el mediano plazo."

/Cuadro N° 22

Cuadro 22

ESQUEMA DE LA INTEGRACION DE LA PLANIFICACION DE LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO CON EL PRESUPUESTO FISCAL



/Revisten el

Revisten el caracter mencionado en primer lugar, los planes de desarrollo económico y social de largo plazo, 1/ los planes de desarrollo de mediano plazo;2/ y los planes de inversiones y de actividades del Sector Público de mediano plazo; y el segundo, los presupuestos Económicos Nacionales, los Planes Anuales de Desarrollo y los presupuesto-programas de los gobiernos.3/ Al respecto véase al cuadro 22 adjunto.

La concepción de contar con instrumentos orientadores y de operación integrados ha sido aceptada incluso en los países socialistas donde se ha criticado la idea de planificar con exceso de detalles el futuro, a través de los complejos sistemas de balances; y se ha abierto paso el concepto de que las metas de los planes deben estar relacionadas con aspectos generales, fijándolas en términos de números índices que representan directivas, pero que los objetivos generales sean ejecutados a través de otros planes que fijen metas financieras para propósitos que tienen el caracter predominante operativo. 4/

vi) La técnica de la programación presupuestaria

Todas las distintas clases de programas mencionados anteriormente se elaboran dentro de técnicas específicas de programación y se expresan en instrumentos apropiados a cada caso.

Los planes de desarrollo económico se formulan con base en "La Técnica de Programación del Desarrollo Económico" y se expresan en instrumentos llamados "Presupuestos Económicos". Los planes de Inversiones Públicas

---

1/Se pueden citar como ejemplo, en América Latina el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71 de Bolivia; el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70 de Colombia; y el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70 de Chile.

2/Se pueden citar como ejemplo el Plan de Desarrollo Económico y Social de Brasil 1963-65; el Plan de la Nación de Venezuela 1963-66, y el Plan de Desarrollo de México, 1963-66.

3/En América Latina se pueden citar los presupuestos-programas de Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Venezuela y demás países que han adoptado el sistema.

4/Véase Dr. J. Lubowick Budgetary Planning in the Framework of Economic Planning in Socialist Countries, Public Finance, Vol. XVIII. Nos. 1.1962.

/se formulan

se formulan de conformidad con la "Técnica de Programación de las Inversiones Públicas" y se expresan en "Presupuestos de Inversiones". Los proyectos se elaboran de acuerdo con la "Técnica de Preparación y Evaluación de Proyectos".

Los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la "Técnica de Programación Presupuestaria" y se expresan en el "Presupuesto-Programa del Gobierno". La técnica de la programación presupuestaria tiene diversas características principales, las que se pueden resumir en los siguientes puntos: 1) es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo; 2) cubre principalmente el corto plazo; 3) es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el Gobierno; 4) utiliza dimensiones reales y financieras a la vez y 5) abarca un campo interdisciplinario.

En primer término, se la concibe como una técnica auxiliar de la programación general del desarrollo, por cuanto su tarea consiste en detallar al nivel de programas, actividades y proyectos, las decisiones de gastos públicos y su ocupación entre ahorro e inversión, que son proporcionados por la técnica de la programción global.

En segundo lugar, los períodos que abarca comprenden lapsos cortos de un año en la parte de detalle, pero puede contener en sus proyecciones macro-fiscales unos dos a cinco años. La programción fiscal es un instrumento de ejecución y operación de planes de largo plazo, por eso se la concibe más relacionada con el corto plazo; ella especifica en detalle las actividades a realizar para cumplir los planes.

En seguida, la programación presupuestaria trabaja con las transacciones y actividades de un sector económico bien definido, que es el Gobierno. Sus decisiones pueden ejecutarse bajo el imperio de la ley y los recursos estatales movilizarse conforme se decida.

La programación presupuestaria, en cuarto lugar, trabaja con dimensiones financieras y reales; por una parte utiliza la contabilidad para medir los "agregados" fiscales y por otra usa de unidades físicas para fijar las metas sectoriales. La programación presupuestaria implica la conjunción del análisis del flujo de ingresos por una parte, y de los flujos reales, por otra.

/Finalmente, esta

Finalmente, esta técnica abarca problemas que corresponden a diversas técnicas o disciplinas, como por ejemplo, aspectos educacionales, de ingeniería, de salud pública, etc. Toma de estas técnicas los criterios fundamentales y expresa en sus análisis las formas concretas de acción y financiamiento.

Como se ha dicho, dentro del esquema expuesto anteriormente, la programación presupuestaria se expresa en el presupuesto-programa que es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

Los programas anuales, cumplen dos funciones principales, a saber: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo, y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del Gobierno, y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles intermedio y bajo de la administración pública. En otras palabras, traduce las orientaciones generales en metas precisas, viables, y conforma todo el mecanismo de "ejecución" de dichos propósitos y objetivos, al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de ejecución.

Los programas anuales constituyen, por consiguiente, un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del Gobierno, utiliza para difinir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar su acción y controlsr los resultados obtenidos.

La suma de todas las decisiones, en todos los niveles del gobierno, conforma el Plan de Acción Inmediata del Gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción gubernamental dentro del conjunto de la economía. En este sentido, cumple un papel decisivo, el instrumento llamado Presupuesto Económico Nacional, a través del cual se compatibilizan las decisiones de ingreso y gasto del Gobierno General con el resto de la economía, materia que se discutirá en el Capítulo IV.

El programa anual es, en consecuancia, no una imposición de los altos niveles de la Administración, sino que constituye el verdadero esquema de acción de cada oficina pública, pasa a ser la necesidad de la buena administración de cada una de ellas. Pero el programa anual, no sólo incorpora las iniciativas de los empleados del gobierno, sino que además capta las ideas, conocimientos y las iniciativas creadoreas del sector privado, a través de consultas con los representantes de la producción y del trabajo.

/Como se

Como se ve, el programa anual es el gran instrumento para movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria, tras los objetivos de los planes. Una formulación de programas operativos sin el compromiso directo asumido por todos los interesados tendría pocas posibilidades de éxito. En los tiempos actuales los planes y programas, elaborados a espaldas del empleado, del obrero o del empresario, tiene pocas posibilidades de cumplirse con éxito.

e) La necesidad de un sistema orgánico de planificación

En los párrafos anteriores ha quedado de manifiesto la necesidad de concebir la planificación y la ejecución como formando parte de un sistema integrado que los vincule íntimamente. Esta integración debe vomprender la necesaria interrelación entre los planes de largo, mediano y corto plazo, de manera que las técnicas de formulación que se empleen deben cubrir la postulación de metas que abarquen estos diversos períodos.

Al mismo tiempo el concepto de integración abarca no sólo un método técnico para la formulación de los objetivos y su consistencia con los recursos, sino que también postula un método administrativo que permita que toda la administración pública, las empresas privadas y la población entreguen hacia los niveles de autoridad pertinentes, sus conocimientos, informaciones, forma de evaluación y deseos acerca de las acciones inmediatas y futuras que deben emprenderse.

Esto significa incorporar además un mecanismo completo de información económica que abastezca normalmente los órganos planificacores de los datos estadísticos básicos que se requieren para la formulación y control de los planes.

El proceso de planificación así concebido debe completarse con la idea de que la programación es un trabajo de tipo permanente que se realiza como una rutina normal y mediante procedimientos preciamente establecidos. Es decir la planificación debe ser contínua y estar institucionalizada dentro del aparato gubernamental para la formulación, control y ejecución sistemática de los planes.

Los planes de desarrollo pueden incorporar metas a conseguir al término del período que cubren, o bien estas metas pueden ser "movibles" o sea que

/todos los

todos los años se les puede extender en un año más. 1/ Por lo general, se suele recomendar que los planes decenales de desarrollo contengan el primer tipo de metas y que los planes de mediano plazo del sector público, en cambio se establezcan sobre bases movibles. También revisten este carácter los planes anuales.

De conformidad con lo visto anteriormente, la permanencia del proceso de planificación se consigue cuando se institucionaliza en un sistema integrado que coordina la planificación de largo y mediano plazo y logra movilizar para la preparación y ejecución de estos planes a toda la administración pública y al sector privado. La organización del sistema de planificación debería ser piramidal, estableciéndose en su cúspide una Oficina Central de Planificación, que por lo general se ubica a nivel presidencial; más abajo deberían establecerse oficinas sectoriales de planificación, a nivel ministerial; en seguida deberían existir oficinas encargadas de preparar proyectos de inversión, a nivel de direcciones generales y de entidades autónomas.

También sería conveniente contar con oficinas de planificación a nivel regional, en los gobiernos provinciales, y a nivel local, en los gobiernos municipales; buscando en los casos que convenga la coordinación de ambos a través de Corporaciones Autónomas Regionales. Todo este sistema institucional debe coordinarse entre sí y ser abastecido de información estadística por las oficinas de estadísticas, estrechamente vinculadas al proceso de planificación.

Resumen

Los gobiernos han venido comprendiendo, en los últimos años, que es indispensable usar el presupuesto gubernamental como un instrumento de propósitos múltiples: como herramienta de política gubernativa, de planificación operativa de corto plazo, y de administración y control de recursos. La planificación gubernamental es un método para la "racionalización" de la organización y las actividades del sector gobierno. Ella se basa en principios que es necesario incorporar en el Estado: racionalidad, previsión del

1/ Véase UK.Hicks, The Integration of the Budget and the Development Plan with Special Reference to the Spanish Situation. Revista Public Finance Vol. XVII/XVIIeme Année. N° 2/1962.

/futuro, universalidad,

futuro, universalidad, unidad, continuidad, e inherencia. Con base en estos principios puede organizarse un "proceso de planificación" dentro del sector público, en el que se de coherencia a la formualación aprobación, ejecución, control y evaluación de los programas.

Estos programas deben integrarse entre sí compatibilizandolos y ajustandolos a los objetivos de la política de desarrollo postulada, e incorporarse a planes de desarrollo de largo y mediano plazo, a fin de dar a los programas de gobierno una perspectiva de su ejecución en varios años, encuadrados dentro de un marco de referencia de mayor amplitud.

El proceso de planificación conduce a la formulación de planes, en los que es conveniente distinguir partes como:la presentación; el diagnóstico de la situación presente; el pronóstico de las tendencias prevalecientes; la fijación de metas a la acción futura, alterando las tendencias; la asignación de recursos que deberá hacerse para alcanzar las metas; y los problemas de la implementación de los programas.

Los planes, así confeccionados, pueden ser de carácter global, sectorial y regional. Un plan de desarrollo comprende todos estos enfoques y además debe incorporar los proyectos específicos a ejecutar. Para la confección y ejecución de los diferentes planes mencionados se utilizan instrumentos de programción, tales como los modelos econométricos, con los que se busca la coherencia lógica entre las decisiones relativa a las metas y los medios postulados; los sistemas de contabilidad económica que organizan la información en forma coordinada a fin de cuantificar los fenómenos analizados;y los presupuestos económicos nacionales en los que se cuantifican las decisiones por adoptar en el futuro.

La aplicación de los instrumentos de programación se concreta en la formulación de planes generales de desarrollo para el largo plazo, 6 a 10 años; o mediano plazo, hasta 4 O 5 años; y de corto plazo hasta 2 años. Los primeros señalan una perspectiva de lo que se perseguirá, es una orientación para la economía; los segundos constituyen planes concretos y detallados de acción, en especial en los sectores de inversión; y los terceros son los planes operativos, ampliamente detallados, con los que se ejecutarán las metas de largo y mediano plazo, en el futuro inmediato.

/Estos diferentes

Estos diferentes tipos de planes se elaboran en consulta y con la participación de todos los niveles de la administración pública y del sector privado, en aproximaciones sucesivas, en las que se coordinan las aspiraciones de los sectores y las regiones con las posibilidades concretas que brindan los recursos disponibles. Los planes se concretan en "programas de acción" de corto plazo, en los que se combinan los recursos humanos, materiales, equipos y el financiamiento, tras los objetivos especificados en forma de "productos finales". El costo de estos recursos se incluye en el presupuesto del programa y su presentación combinada constituye el "presupuesto-programa" de cada unidad administrativa del estado.

Se completa así el ciclo de definición de política, preparación de planes, formulación de programas de trabajo y confección de presupuestos, aspectos todos que están estrechamente vinculados entre sí. El proceso de ejecución de presupuestos-programas supone, en seguida las operaciones de "organizar" "coordinar" y "dotar de personal y materiales", a cada unidad ejecutora. Finalmente, deben contabilizarse las operaciones financieras realizadas y registrarse los resultados o logros alcanzados a fin de controlar los programas y evaluar su cumplimiento. De esta manera, se logra la integración de los procesos de planificación, presupuestos, administración y contabilidad y control.

El presupuesto gubernamental moderno es, pues, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse el año próximo, conforme una perspectiva de mediano y largo plazo, por la maquinaria del Estado. Ya no es la simple suma de gastos a realizar, dentro de rutinas establecidas, con un determinado volumen de ingresos. Para su mejor elaboración y ejecución se recomienda dividirlo en Presupuesto de Funcionamiento, que contiene los programas operativos, de inversión y de financiamiento de servicios generales del estado - como administración, defensa, policía, justicia, etc. - y en Presupuesto de Desarrollo, que incluye los programas operativos, de inversión y de financiamiento a ejecutar en la prestación de servicios económicos y sociales - agricultura, industria, transportes, educación, salud, previsión y vivienda -.

Los programas operativos se dividen en subprogramas; estos en actividades y estas en tareas concretas. Los programas de inversión se abren en subprogramas; estos en proyectos; y estos en obras específicas. Los programas

/de financiamiento

de financiamiento comprenden los aportes o transferencias que el Gobierno hace al sector público independiente o al sector privado, y se clasifican según su objetivo sea de funcionamiento o de inversión.

La elaboración del presupuesto-programa se hace mediante la aplicación de las técnicas de programación presupuestarias, disciplinas que son auxiliares de las que se utilizan para la planificación global y sectorial. Su uso suele restringirse a los problemas de corto plazo, cubre solo el sector público, utiliza elementos de medición de carácter físicos y monetarios a la vez y comprende conocimientos cubiertos por diversas ciencias y técnicas.

Como consecuencia de todo lo anterior, la planificación y el presupuesto moderno deben concebirse ahora como partes de un "sistema orgánico" - que como comprenda unidades administrativas de programación y presupuesto a nivel central, sectorial y regional - y que a través de un "proceso de planificación" de participación en la elaboración de los planes a todos los niveles del sector gubernamental y del sector privado. Para lo anterior, es preciso institucionalizar el sistema orgánico de planificación y regular el proceso correspondiente, creando un estrecho vínculo entre los mecanismos de planificación nacional y el presupuesto gubermamental.

Bibliografía

Ahumada, Jorge — "Curso de Teoría y Técnica de la Programación del Desarrollo Económico". Min. Stgo. 1957.

Chenery, Hollis — "Política y Programas de desarrollo". Bol. Ec. de América Latina. Vol. III. N° 1 , Santiago 1959.

Harris, Seymour — "Planeación Económica" Fondo de Cultura Económica, México 1952.

Mosher, Frederic — "Program Budgeting: Theory and Practice." New York, 1954.

Nciones Unidas, CEPAL — "Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico"
"Introducción a la Técnica de la Programación"
"Manual de proyectos de Desarrollo Económico" E/CN.12/436
"El presupuesto fiscal como Instrumento para la programación del desarrollo económico" E/CN.12/BRW.1/L3, Santiago, 1959

/Naciones Unidas

Naciones Unidas — "Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Centroamérica". Ciudad de México, 1953, ST/TAA/Ser.C.14

"Informe del Seminario de clasificación presupuestarias en la región de la CEALO", Bangkok, 1955. ST/TAA.Ser.C/25

"Informe del segundo Seminario de clasificación y administración presupuestarias en la región de la CEALO"., Bangkok, 1957 E/CN.11/L.51

"Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica", Santiago, 1959 ST.TAO/Ser. C/39

"Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Africa". Africa, Addis Abbeba,1961

"Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica". Santiago, 1962, E/CN.12/634

"Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en América Central". San José, 1963.

"Manual de presupuestos por programas y actividades" E/CN.12/BRW.2/L.4

Anexo: "Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital". E/Cn.12/BRW.2/L.4

Naciones Unidas CEPAL — "Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal". E/CN.12/BRW.2/L.5

Simon, Smithburg y Thomson — "Administración Pública". Puerto Rico, 1956

Timberger, Jan — "On the Theory of Economic Policy". Amsterdam,1952

Vusković, Pedro — "Técnicas de Planificación". Min. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Santiago, 1962.

Capítulo III

EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACION DEL PRESUPUESTO FISCAL COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACION

El uso del presupuesto gubernamental como instrumento de planificación ha sido reconocido tanto en los países en que existe el sistema de empresa privada, como en los de organización socialista.

Con respecto a los primeros, en Estados Unidos, por ejemplo, se ha establecido que el presupuesto constituye el "programa fiscal del Gobierno"[1/] En Inglaterra, Francia, Alemania Occidental, Noruega, Suecia, Holanda, y otros países europeos también tiende a utilizarse el presupuesto con fines de política económica y de planificación.

En los países socialistas se considera el presupuesto como un elemento estratégico dentro del sistema de planificación. Por ejemplo, en la URSS se estima que "el presupuesto estatal de la URSS constituye el plan financiero básico del Estado Soviético. La concentración en el presupuesto estatal de la parte más grande de los recursos financieros del país, así como su utilización centralizada, permiten al Gobierno Soviético afianzar el desarrollo de todas las ramas de la economía nacional y de la cultura en correspondencia con el plan de la economía nacional" [2/] En Checoslovaquia existe una concepción parecida. [3/]

1/ Véase las leyes de reorganización de la Oficina del Presupuesto de 1939.

2/ M.S. Margolín, "Planificación Financiera". Cap. III. Dto. Publicaciones 1961.

3/ El plan financiero del Estado de carácter operativo y fundamentales el presupuesto del Estado que es sometido cada año a la aprovación del gobierno para ser adoptado enseguida por la As mblea Nacional en forma de Ley.

El Presupuesto del Estado determina los objetivos obligatorios dirigidos a los distintos elementos de la economía nacional. Esto permite - igualmente controlar la actividad económica de las distintas empresas, de las instituciones y de los ministerios y asegurar un alto grado de eficiencia en la economía nacional.

Es por medio del presupuesto del Estado que se crea un fondo monetario centralizado que está afectado, por el plan en el desarrollo económico, a financiamiento de las medidas sociales y culturales, al mantenimiento de las necesidades de la defensa. El Estado socialista se sirve del presupuesto del Estado como de uno de los instrumen os con la ayuda del cual distribuye el trabajo social y los recursos materiales entre las diferentes ramas de la economía nacional. Por medio del presupuesto, el Estado asegura el proceso de distribución del ingreso nacional y de los medios respectivos entre las diferentes ramas económicas. El

(continúa)

/En China

En China Popular [1] también se asigna esta responsabilidad al presupuesto y así en el resto de los países socialistas.

En el caso de la República Arabe Unida se ha introducido en la reforma de 1962 la idea de que el presupuesto constituye la pieza básica de ejecución del plan quinquenal de desarrollo y de los planes anuales.

En América Latina, las reformas presupuestarias introducidas en varios países a partir de 1960, han incorporado el concepto de la integración entre la planificación y el presupuesto. En Colombia, el Decreto Legislativo 1016 de 1960 establece que "el presupuesto deberá reflejar los objetivos de corto plazo fijados en los planes generales de desarrollo económico y el plan cuatrienal de inversiones públicas..." En el Paraguay, la ley N° 845 de 1962 estableció que "el Presupuesto General de la Nación reflejará los objetivos a largo y mediano plazo establecidos en los planes de desarrollo económico que aprueba el Gobierno..." Principios parecidos se han incorporado en las prácticas presupuestales de países como Perú, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Honduras y otros.

Los enfoques anteriormente expuestos han informado las experiencias presupuestarias de Europa, Estados Unidos, países en vías de desarrollo y a las naciones socialistas tal como se expone acontinuación.

a) <u>El empleo del presupuesto como herramienta de desarrollo en Europa</u>

La importancia atribuída al desarrollo, como objetivo de la economía nacional ha llevado a algunos países europeos a reestructurar sus prácticas fiscales. como es natural, en muchos casos el sistema fiscal existente

---

(Continuación)
presupuesto del Estado, asegura de esta manera la marcha acelerada de la reproducción socialista ampliada y se convierte así, en el instrumento que la sociedad aplica para realizar un desarrollo económico rápido.

El objetivo principal del presupuesto del Estado consiste en la realización práctica de los planes económicos, así como en la garantía financiera de los objetivos asignados por el gobierno.

1/ Véase Chin-Wen-Kwang, "The Budgetary System of the People's Republic of China: a preliminary Survey". Op. cit.

/fue establecido

fue establecido para enfrentar condiciones que ya han cambiado radicalmente y que en el contexto actual pueden, en realidad, impedir el desarrollo.[1/]

En algunos países, el presupuesto ya ha sido integrado con planes de desarrollo a largo plazo, y usado conscientemente para ese fin. En Noruega, por ejemplo, el presupuesto es utilizado constantemente para influenciar el nivel y patrón de las inversiones. Si se juzga que los ahorros privados, por sí sólos serían insuficientes para financiar el nivel de inversión considerado apropiado para el desarrollo, el Gobierno mismo toma bajo su responsabilidad el proporcionar estos ahorros. Manteniendo un nivel de impuestos que era relativamente alto comparado con otros países, el Gobierno durante la última década, consecuentemente, creó sobrantes en las cuentas corrientes y de inversión, que en gran medida, canalizó de vuelta a los negocios privados a través de los bancos controlados por el Gobierno, a un bajo porcentaje de interés. No ha habido falta de demanda para los fondos así habilitados. Durante la década del 50, el 30% del producto neto, nacional, fue dedicado a la formación de capital real, en comparación con el porcentaje corriente de más o menos 20%, para los países Miembros del Mercado Común Europeo. Del total de los ahorros usados para financiar esta inversión, el sector público proveyó casi la mitad.

Francia también ha integrado el presupuesto a sus métodos de planificación. Las autoridades del presupuesto trabajan en estrecha unión con los organismo planificadores y sus expertos participan en el proceso de elaborar el presupuesto,

Una de las principales dificultades enfrentadas al montar el presupuesto con vista a objetivos de desarrollo, es que en forma tradicional, los presupuestos son aprobados anualmente, a pesar de que un plan, generalmente, requiere de un deposito a largo plazo para proyectos de inversión.

Para reconciliar este conflicto, los franceses emplean una técnica autorizada por un decreto de 1959, que utiliza las llamadas "autorizaciones de programas" y "créditos de pago".

La autorización de programa, fija la cantidad que puede ser usada en un programa de inversión durante el transcurso de varios años. Se aprueba

1/ Tomado de "The Budget as a tool of Economic Policy", the OECD Observer N° 7, September 1963.

/conjuntamente con

conjuntamente con el presupuesto anual pero permanece en vigencia después de la terminación del año, vale decir, hasta que es cancelada o revisada. El crédito de pago señala qué cantidad del gasto total de inversión puede ser usada durante el año en curso. También es aprobado conjuntamente con el presupuesto, sobre una base anual.

En Suecia existe un sistema de presupuesto doble. En el presupuesto corriente se regulan los ingresos y gastos de la administración del Estado; en tanto que el presupuesto de capital se refiere exclusivamente a las actividades e inversiones de capital del Estado.

El sistema de formulación de un sistema de capital está basado en una reforma presupuestaria aprobada por el Parlamento en 1944. Desde el presupuesto de 1944-45 hasta el presente se viene aplicando este régimen con el propósito de dar una visión clara de la inversión bruta a realizar y de las fuentes de financiamiento correspondientes

Los títulos de gasto comienzan con los gastos de inversión para las empresas del estado, seguidos por aquellos del fondo de bienes raices , avances al fondo del tesoro etc. La clasificación de las transacciones de capital no distinguen entre inversiones reales e inversiones financieras.

En Holanda, el presupuesto está estimado sobre bases brutas y se presenta como una unidad. El presupuesto se divide por unidades administrativas. Desde 1950 el presupuesto incluye un item para depreciación de activos durables. En este país se utiliza el presupuesto para la ejecución y contabilización de los planes nacionales.

b) Empleo del sistema de presupuesto por programas en Estados Unidos

El sistema presupuestario del gobierno federal ha experimentado importantes cambios en el último siglo. Estas transformaciones pueden estudiarse dividiéndolas en tres períodos principales. El primero comprende desde 1921 a 1939, el segundo desde 1939 a 1950 y el tercero desde 1950 hasta el presente. Cabe hacer notar que en realidad, el sistema de presupuesto por programas y actividades comenzó a aplicarse en el último período en el nivel de gobierno federal. No obstante, debe señalarse que el sistema tiene sus orígenes dentro de este país en los años anteriores a 1920. En efecto, este sistema

/se aplicó

se aplicó en los años 1913 - 1915 en un pequeño municipio de Richmond en el Estado de nueva York. El método consistía en una clasificación excesivamente detallada y muy inflexible de los programas a cumplirse, por lo que el sistema debió de ser abandonado. La tendencia imperante daba mayor importancia a los aspectos legales y contables del presupuesto y triunfó en definitiva en 1921 al dictarse la ley de presupuesto y contabilidad.

El primer período se inicia pues, con la dictación de la ley mencionada, que representa una elaboración y sistematización de algunas leyes vigentes. Esta ley establece la creación de la Oficina del Presupuesto como entidad asesora del Presidente, siendo su director nombrado por éste. Además estableció la Oficina General de Contabilidad que creó el cargo de Contador General. Esta oficina prescribía los sistemas financieros del gobierno y realizaba los procesos de auditoría fiscales. De esta manera se consagró definitivamente un sistema tradicional de presupuestos que ponía especial énfasis en el control legal y contable de las operaciones fiscales. Esta tendencia fué recogida por la misión Kemmerer y aplicada en diversos países de América Latina a través de sus conocidos trabajos en países como Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, y Chile.

En Estados Unidos durante los años 20 no hubo experiencias en materia de presupuestos por programas y la literatura apenas se refirió a este sistema, pese a la insistencia conque la Comisión Taft sobre Economía y Eficiencia recomendaron la introducción de métodos presupuestarios de acuerdo con la índole de las obras que deberían hacerse. La crisis de 1930 produjo algunos cambios en el sistema presupuestario: se fortaleció el gobierno federal, se enfatizó la centralización de las responsabilidades ante el ejecutivo. El uso de la política fiscal con fines anticíclicos solo vino a influenciar el sistema presupuestario en el año 1939 . En la década de los años 30 , solo la Autoridad del Valle del Tennessee (1) a la altura del año 1934, inició los trabajos de reforma presupuestaria, identificando los programas y logros alcanzados.

---

(1) Ver Kull Donald "Budget Administration in the TVA". Ver Tennessee 1938, y "Decentralized Budget. Administration in the TVA". Winter 1949.

(El segundo

El segundo período se inicia en 1939 y alcanza hasta 1950. En el año 1939 comenzó recién la implementación real de las ideas formuladas 18 años antes y se consagran los poderes para que el Presidente se transformara en el Administrador General de la rama ejecutiva. Para este efecto, el Plan de Reorganización I de 1939, aprobado por el Congreso, creó la Oficina Ejecutiva del Presidente y transfirió la Oficina del Presupuesto del Departamento del Tesoro a dicha oficina ejecutiva. Asimismo las funciones de la Junta Central de Estadística y del Comité Central de Estadística fueron transferidos a la Oficina del Presupuesto, como también la Junta de Planeamiento de Recursos Nacionales fué transferida a la Oficina Ejecutiva.

La Oficina del Presupuesto quedó encargada de: 1) Asesorar al Presidente en la preparación del presupuesto y en la formulación del programa fiscal del gobierno, 2) Supervisar y controlar la Administración del Presupuesto. 3) Conducir investigación para el mejoramiento de los planes de administración y aconsejar en estas materias a los departamentos ejecutivos y agencias del gobierno. 4) Ayudar al Presidente a tratar de conseguir más eficiencia y economía en el servicio de gobierno. 5) Asesorar al Presidente en el aclaramiento y coordinación de las sugerencias departamentales sobre la legislación propuesta y haciendo recomendaciones sobre leyes establecidas. 6) Asesorar a la consideración y clasificación y donde sea necesario, en la preparación de ordenes ejecutivas propuestas y reclamaciones. 7) Planear y promover el mejoramiento, desarrollo y coordinación de servicios federales y otros servicios estadísticos. 8) Mantener informado al Presidente sobre el progreso de actividades de agencias del gobierno en relación a trabajo propuesto, trabajo actualmente iniciado y trabajo completado, conjuntamente con el relativo tiempo del trabajo entre las diversas agencias del gobierno.

Se produjo una reorganización total de la Oficina del Presupuesto. Junto a la Oficina del Director se establecieron 5 divisiones muchas de las cuales eran una continuación de elementos actualmente existentes.
a) Division de Estimaciones encargada de la formulación del presupuesto y su procesamiento. b) División de Administración Administrativa encargada de los informes de adelanto o progreso y divulgación como también de mejoramiento de administración. c) División de Referencia Legislativa era la Bolsa o Banco de compensación para todas las leyes propuestas, ordenes ejecutivas y proclamaciones.

d/ División de

d/ División de Standards Estadísticos fué encargada de revisar y coordinar los programas estadísticos e informativos, formas, cuestionarios, métodos y técnicas. c) División Fiscal que sucedió a la Junta de Planeamiento de Recursos Nacionales, agencia encargada de planeamiento y de política.

El sistema de presupuesto por programas y actividades se instaló por primera vez en el gobierno federal en la Armada, en la Marina y en la Aviación . En 1946 el Departamento de Marina presentó su presupuesto para 1948 con dos sistemas de clasificaciones: una clasificación por objeto y otra clasificación por programas. Este trabajo suponía una simplificación de los item de gasto del Departamento; de 52 partidas se redujeron a sólo 21. Este trabajo pionero fué seguido de esfuerzos similares en las otras ramas de la defensa nacional y así se llegó a establecer en el Ministerio de Defensa. Posteriormente, esta experiencia influenció a la Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del Gobierno (Comisión Hoover). Entretanto la Oficina de Presupuesto había completado una reclasificación sumaria, de carácter funcional, con fines contables. La Oficina de Contabilidad General, el Departamento del Tesoro y la Oficina del Presupuesto dieron luego los primeros pasos para mejorar los métodos de contabilidad en el gobierno. Basado en estos progresos, la Oficina del Presupuesto, los Departamentos e instituciones autónomas, introdujeron un inventario de actividades como un suplemento de las detalladas clasificaciones por objeto.1)

Estos trabajos estimularon a la Comisión Hoover, la cual después de sus estudios, estableció en su informe sobre "Presupuesto y Contabilidad", como recomendación número 1: "recomendamos que todo el concepto presupuestario del Gobierno Federal sea reacondicionado mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades, y proyectos. a esto lo designamos como: "Presupuesto por Actividades" 2). Como lo establece Burkhead, esta recomendación fué suplementada por la proposición de A.E. Buck en el Informe de la Comisión de Fuerza de Trabajo, al afirmar: "un presupuesto por programas o por actividades debería sustituir al presente presupuesto, en forma de presentar en un documento más conciso los gastos del Gobierno

1) Ver Borth Daniel "Performance Budgeting in the Federal Government".
2) Ver Informe de la Comisión Hoover, 1950.

/Federal en

Federal en términos de servicios; actividades y trabajo proyectado más que en términos de cosas compradas". La ley de Seguridad Nacional estableció en 1949 que el presupuesto de Defensa Nacional "debería ser preparado, presentado y justificado, hasta donde sea posible, y ser administrados programas" (1)

El tercer período se inicia en 1950 con la dictación de la ley sobre Procedimientos Presupuestarios y Contables que incorporó gran parte de las recomendaciones de la Comisión Hoover y revisó y amplió la ley de 1921 en todo lo relativo a presupuesto. En esta ley no se hace mención al presupuesto por programas, ni se especifica la separación de los programas de operación de los de capital como sucede en el Departamento de Defensa, y autoriza cualquier clasificación de los datos que se estime conveniente. La flexibilidad de la legislación permitió incorporar el método de presupuesto por programas en el gobierno federal a partir de 1950.

El sistema sufrió en 1956 algunos cambios importantes. Acogiendo las recomendaciones de la segunda Comisión Hoover se dictó la ley 863 de Agosto de 1956 que establece cambios en el sistema de contabilidad y un presupuesto basado en costos en todas las agencias ejecutivas, y asimismo introduce la simplificación de las asignaciones. Se inicia así la etapa del llamado "Cost-Based Budget", que pone especial énfasis en la medición de los costos de las actividades a realizar para cumplir los programas. Otro paso significativo fué dado en 1961 al introducir reformas para mejorar el control presupuestario por parte del ejecutivo y del legislativo. 2)Este sistema se ha extendido a los Estados y se le aplica entre otros en los de Nueva York, California, Washington, etc. También se le está aplicando a nivel municipal en ciudades como Los Angeles y otras.

b) Ensayos de utilización del presupuesto como herramienta de planificación de los países poco desarrollados.

En estos países, el presupuesto se está utilizando principalmente como instrumento de ejecución de planes de desarrollo de largo y mediano plazo. Se discutirá primero la experiencia de los países del Asia y Africa y luego la de América Latina.

(1) Véase Glassen, Chester, "Development of the Performance Budget Structure in the Department of the Army". 1951

(2) Véase "Financial Management in the Federal Government" prepared by the Committee on Government Operations United States Senate. 1961.

/i) Experiencias de

i) Experiencia de algunos países poco desarrollados del Asia.

En el continente asiático la técnica del presupuesto por programas y actividades sólo comenzó a implantarse en la década de los 50. Algunos de los países que se han iniciado en el sistema son Filipinas, Thailandia y China (Taiwan)

Como en cualquier país del Asia, en Filipinas hasta antes de 1954 el presupuesto era tradicional, y solo detallaba los bienes y servicios que el gobierno adquiría, sin mencionar las funciones que pensaba desarrollar, el volúmen de trabajo necesario para cumplirlas y su costo. Se hizo necesario modernizar el sistema presupuestario prestando una mayor atención a las cosas que el gobierno "hace" más bien que a las cosas que el gobierno "adquiere". El cambio de orientación condujo a la implantación del presupuesto basado en programas y proyectos (actividades).

En 1956 se eligieron 12 agencias u oficinas, una por cada departamento ejecutivo, como grupo piloto para implantar el nuevo sistema. Como paso inicial se elaboraron conceptos acordes con los principios del presupuesto de actividad en relación con cálculos para presupuesto, ejecución, información y contabilidad. La experiencia acumulada en las 12 agencias, sirvió para extender el sistema en años posteriores, al resto de las agencias gubernamentales.

El cambio en el sistema presupuestario produjo una reorganización de la Comisión de Presupuesto, Comisión que asesora al Presidente de la República. Fué necesario establecer servicios de asesoría al jefe de Presupuesto en las ramas de política fiscal, operaciones presupuestarias, análisis legislativo, servicios administrativos, servicios de personal y en la administración general. Los expertos en Política Fiscal aconsejan y proponen los planes y la política fiscal, los programas en los cuales debe hacerse mayor hincapié, las prioridades de los proyectos (actividades) etc. El Servicio de Operaciones Presupuestales es el responsable de la preparación y revisión del presupuesto anual como también de su ejecución y control. La Sección de Planeación Presupuestaria se encarga de estudiar mejores métodos de elaboración, revisión, ejecución y control del presupuesto. La Sección Legislativa asesora en cuanto al análisis de leyes específicas y proyectos de ley preparados por entidades del poder ejecutivo.

/Con fines de

Con fines de desarrollo económico el gobierno filipino elabora planes fiscales quinquenales. Estos planes fiscales a largo plazo contienen proyecciones de lo que el gobierno tiene intención de realizar durante varios años y estimaciones aproximadas de las necesidades fiscales. En la confección de éstos planes se consideran como guías fundamentales: el principio del equilibrio presupuestario; el uso provisorio de créditos internos para financiar proyectos de capital; política tributaria encaminada a satisfacer los requisitos financieros esenciales y que no desaliente a la actividad privada; deuda pública de acuerdo al crecimiento económico del país; tarifas protectoras a actividades nacionales de interés general y racionalización del gasto público.

Uno de los objetivos básicos del Plan Fiscal es el de proporcionar estímulos a la actividad privada, dándole la oportunidad de desempeñar un papel cada vez más significativo en el desarrollo del país.

El Plan Fiscal Quinquenal sirve como base para establecer el plan financiero y fiscal del presupuesto, que se presenta por programas, utilizando la experiencia adquirida al aplicar el nuevo sistema a algunas agencias, y que constituyó una ayuda valiosa para ampliar su utilización al resto del gobierno. Los pasos dados para su implantación fueron los siguientes: 1)

a) Elaboración en cada agencia de un programa que cumpla con las funciones y actividades que se le han encomendado.
b) Los programas se subdividieron en proyectos en términos de las funciones principales y actividades u otras clasificaciones que describan el trabajo que ha de ejecutarse.
c) En cada proyecto se determinó la unidad de medida del trabajo. Esta unidad se fija en términos de resultado final del trabajo que se va a emprender.
d) Identificación de las fuentes de financiamiento. Un programa puede financiarse por medio de fondos generales, especiales, fiduciarios y por medio de bonos.
e) Los gastos de los años pasados y presentes se organizan en relación con el nuevo proyecto, estableciéndolos a través de los registros de contabilidad y presupuesto.

/f) Hasta donde

1) Véase el trabajo de los señores Fernando Dizón y Juan S. Agcaoiti sobre "Presupuesto por actividad en Filipinas" Mim.1959.

f) Hasta donde sea posible se reunen datos sobre los resultados logrados bajo cada proyecto en años anteriores.

g) Creación de un sistema de información interna dentro de cada agencia para medir el progreso obtenido en relación con los planes de trabajo. Cada agencia debe enviar mensualmente un informe a la Comisión de Presupuesto especificando las obligaciones contraídas y los trabajos llevados a cabo.

En la instalación del presupuesto de actividad las agencias fueron asesoradas por la Comisión de Presupuesto con el objeto de lograr uniformidad en la estructura de programas y proyectos en todo el gobierno.

Conforme con el nuevo método establecido el proceso de elaboración presupuestaria consta de tres etapas:

1) planeación o el establecimiento de metas de actividad dentro de los límites especificados,
2) cálculo de la cantidad de funcionarios, materiales, servicios y facilidades necesarios para alcanzar las metas y los desembolsos necesarios para su obtención,
3) revisión y análisis de los cálculos hechos en el punto anterior para establecer su concordancia con las metas y límites especificados.

La planeación comienza con la declaración presidencial sobre la política fiscal a seguir, los límites presupuestarios y los programas en los cuales se hará mayor hincapié. El jefe de la Comisión de Presupuesto se encarga de concretar esas declaraciones en límites y objetivos definidos para luego elaborar cálculos presupuestales.

Los Secretarios de Departamento se encargan de establecer un programa amplio para su Secretaría dentro de los límites de la política fiscal fijada, de aprobar los objetivos de las oficinas a su cargo, y fijar las cifras generales de gastos.

El Director de Oficina prepara y revisa los planes preliminares y los objetivos de la Oficina conjuntamente con el Secretario del Departamento, fija con el jefe de Sección los objetivos y programas de trabajo que al integrarse servirán como base para calcular los requisitos de su dependencia.

El jefe de Sección es el encargado de llevar a cabo el programa de trabajo aprobado para su Sección. Para guiarse en la ejecución de los

/programas asignados

programas asignados debe tener disponible análisis del trabajo en la actualidad, un cálculo del progreso que se debe lograr durante el resto del período, etc.

Tanto el Secretario de Departamento como el jefe de Oficina cuentan con la asesoría de funcionarios de la Comisión de Presupuesto. El funcionario presupuestario ayuda al Secretario en la planeación, coordinación y programación del trabajo que se requiere para la preparación del presupuesto de todo el Departamento.

Los cálculos presupuestarios consisten en la estimación de los fondos necesarios para llevar a cabo el trabajo. La preparación de los cálculos es responsabilidad del funcionario de presupuesto. Para ello, imparte instrucciones sobre los datos que deben suministrarse y su forma de presentación; asigna las tareas y las responsabilidades a las personas encargadas de recolectar y presentar los datos; confecciona un plan de trabajo que le permite realizar el trabajo en el tiempo previsto y pueda revisar y ajustar los datos antes de su presentación.

La revisión comprende la verificación de los datos y el análisis de los cálculos presupuestarios para cerciorarse de que los objetivos básicos y los requisitos de recursos son exactos y están de acuerdo con las guías y los límites impuestos. La responsabilidad de la revisión está también a cargo del funcionario de presupuesto, quien se encarga de confeccionar un plan detallado de revisiones. Programa revisiones y juntas para discutir el presupuesto de cada oficina, siendo estas juntas presididas por el Secretario. Los cambios propuestos por el Secretario deben ser llevados a cabo por las oficinas. Cuando las modificaciones en los cálculos hayan sido efectuadas, debe procederse a informar a la Comisión de Presupuesto.

La ejecución presupuestaria se inicia una vez apropiados los fondos por el Congreso, el funcionario de presupuesto se encarga de establecer presupuestos operantes para cada unidad responsable. Como se mencionó anteriormente, los jefes de Sección son los que deben ejecutar los programas y tratar de alcanzar las metas propuestas. Las funciones del Director de Oficina y del Secretario consisten en identificar los problemas que se presentan y de remediarlos. Además, estos funcionarios son los responsables ante la Comisión

/de Presupuesto

de Presupuesto y el Congreso de las variaciones que ocurran en relación a los planes acordados.

El control presupuestario es función del Presidente de la República, quién debido a sus múltiples actividades, delega esta responsabilidad en el Jefe de Presupuesto y los jefes de Departamentos y Oficinas.

El control del presupuesto se ejerce a través del sistema de asignaciones, del sistema de información y del sistema de control de las agencias. Estos sistemas son prescritos y administrados por el Jefe del Presupuesto.

Las asignaciones de fondos se hacen trimestralmente por programa y proyecto, y en tres rubros principales, servicios personales, gastos de conservación y otros gastos de operación y equipo. Las asignaciones se hacen de acuerdo a los niveles de trabajo proyectados. El Jefe de Presupuesto está autorizado para suspender las asignaciones cuando los ingresos son inferiores a la suma presupuestada y puede aprobar transferencias entre proyectos y modificaciones de los planes de trabajo cuando sea conveniente. Para darle mayor flexibilidad a las asignaciones, los jefes de las dependencias están facultados para transferir fondos entre los rubros anteriormente mencionados, siempre que se justifique y se encuadre dentro de la ley.

El sistema de información suministra los datos necesarios para determinar las políticas de asignaciones. El Jefe de Presupuesto exige de las agencias informes sobre los ingresos, la suma de los gastos y la cantidad de trabajo llevado a cabo. Combinando el sistema de asignaciones con el de información el Jefe de Presupuesto está en condiciones de impedir los déficits y el desperdicio, cumpliendo con la ley de presupuesto y la política presidencial.

A los funcionarios de las dependencias corresponde aplicar un sistema de control interno sobre el uso de las asignaciones y la realización de la labor proyectada. El control de la labor realizada está íntimamente ligado con el plan de trabajo formulado.

Otro sistema de presupuesto por programas se ha implantado en China (Taiwan). Se comenzó a aplicar estas técnicas en el presupuesto de la Comisión de Desarrollo Shihmen en 1959. Esta Comisión tiene por objetivos

/el riego,

el riego, el control de inundaciones. el abastecimiento público de agua y la generación de energía. 1).

Los objetivos se cumplen a través de quince programas mayores de trabajo, subdivididos en subprogramas y actividades. Se está comenzando también a aplicar mediciones cuantitativas del trabajo en programas y subprogramas de construcción de la Comisión. En la ejecución del presupuesto, la información de los gastos que se basa en obligaciones. Con este propósito, el libro Mayor de Asignaciones se ha separado del sistema contable básico, de tal manera que los registros de costo y de obligaciones para cada actividad pueden ser llevados simultáneamente. Basándose en la experiencia adquirida, se ha elaborado un plan especial para extender la técnica de presupuesto programa a otras actividades gubernativas.

En Thailandia, a partir del presupuesto de 1960 se ha centrado el énfasis en programas y proyectos. El presupuesto contiene más de 150 programas y cada programa se ha subdividido en proyectos. Las estimaciones de las agencias deben ser hechas por programas y proyectos justificándolas en términos de trabajo por realizar.

Se han realizado también intentos que relacionan los deseembolsos financieros con los resultados físicos alcanzados.

Las distintas experiencias realizadas en el continente asiático se han inspirado fundamentalmente en la metodología desarrollada en los Estados Unidos. En el caso de Filipinas, sin embargo, la Reforma Presupuestaria ha sido más profunda que en el propio Estados Unidos, pués involucró cambios no sólo en la programación, sino que también en el sistema contable, en tanto que en los Estados Unidos el sistema de presupuesto por programas y actividades se superpuso a la estructura contable existente.

El sistema filipino abre los programas a nivel de Oficinas, sin una integración entre los programas conexos, como sucede en el método norteamericano; pero es más amplio que éste en cuanto presenta un mayor detalle acerca de las actividades a las que denomina proyectos. No existe en Filipinas una nomenclatura que relacione los programas presupuestarios por los planes sectoriales de desarrollo económico,

1) Los datos han sido tomados de Krishna Naidu "United Nations Technical Assitance in Performance Budgetin ". The Federal Accountant. Vol XI.No. 4. June 1962.

/ii) Ensayos

ii) Ensayos realizados en Africa.

En este continente, la programación presupuestaria ha surgido como una necesidad para la implementación de los planes gubernamentales de desarrollo a largo plazo, con programas anuales.

Las necesidades de la planificación inducen a un cambio en los métodos de administración presupuestaria tradicional que centra todo su interés en los aspectos financieros del gasto, el objeto del gasto y su control. Estos métodos se alteran y se centra la atención en los programas, es decir en los propósitos que se persiguen con el gasto, en el costo y en las metas en términos físicos y reales.

Para conseguir la coordinación adecuada entre planificación y presupuesto, se ha comprendido que la adopción de la técnica de presupuestos por programas puede permitir resultados positivos. Los gobiernos comprenden que este constituye en esencia un "plan de trabajo que especifica los objetivos concretos que se piensa alcanzar durante el ejercicio fiscal, formulado sobre la base de la labor que se piensa cumplir o de servicios que el gobierno suministra, conjuntamente con los costos respectivos" (1). La identificación de áreas homogéneas de trabajo y de objetivos concretos requiere para la apropiación, ejecución e información de una clasificación de los gastos en funciones, programas, actividades y proyectos. La adaptación de los sistemas de información y contabilidad a esta clasificación, permite conocer los trabajos realizados y su costo, y comparar los gastos estimados con los gastos realizados.

La introducción de reformas básicas en los métodos tradicionales de administración presupuestaria en los países africanos, es posible solo parcialmente dada la escasez de personal suficientemente entrenado. Por ello se ha recomendado (2) mantener las formas actuales de presentación del presupuesto aplicando paulatinamente los aspectos importantes de un presupuesto por programa. En el corto plazo puede conseguirse de dos maneras: una alternativa es la

/incorporación gradual

(1) Véase "Some Problems in Financial Administration in African Countries "preparado por la Division Fiscal y Financiera de Naciones Unidas. Nim. Abril de 1962.
(2) Véase "Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Africa" Addis Abbeba, Ethiopia. 4-55 Septiembre, 1961.

incorporación gradual en etapas sucesivas de estos conceptos en el presupuesto mismo, con miras a una adopción total posterior en todas las etapas del presupuesto. Ghana es un buen ejemplo de aplicación de esta alternativa; la otra posibilidad consiste en ampliar los análisis de costos y cumplimiento que se llevan a cabo actualmente, tratando de extender su aplicación a otras áreas de la actividad gubernamental. En este caso los resultados obtenidos pueden ser presentados como información suplementaria de las operaciones ejecutadas por las respectivas agencias. Los países que han ensayado estos métodos son la República Arabe Unida y la República de Ghana.

La organización de las finanzas públicas de la República Arabe Unida habíase ceñido hasta antes de la revolución de 1952, al modelo inglés. Naturalmente, el proceso de nacionalizaciones, la necesidad de adecuar el sistema presupuestario los requerimientos de la planificación, el crecimiento de la esfera de acción del gobierno socialista, el aumento vegetativo de las necesidades públicas originado por el crecimiento de la población y por la urbanización, fueron algunos de los aspectos que indujeron a importantes cambios en la estructura del sistem fiscal.

Las transformaciones en el sistema financiero, como ha ocurrido en otros procesos revolucionarios, podrían calificarse, sin embargo, de lentas e incompletas al traspasar los diez años de gobierno. Ello se explica por la urgencia que tiene el Estado de atender frentes álgidos con prioridad como son los problemas internacionales, las nacionalizaciones, la reforma agraria, la iniciación de nuevos y ambiciosos proyectos, etc., todos aspectos que absorben grandemente la atención del aparato administrativo.

Lo anterior, significa que por lo general se agregan nuevas funciones al Estado, sin producir al mismo tiempo cambios orgánicos y de procedimientos que tiendan a aumentar la eficiencia del sector público en su conjunto. El Estado crece "por agregación", pero no hay una correspondencia entre dicho crecimiento cuantitativo y la calidad de los servicios que presta al Gobierno a los ciudadanos. Es decir, el Estado no logra con facilidad mejorar la productividad de sus recursos; principalmente elimina los grandes desperdicios de recursos que significa la existencia de empresas extranjeras que sacan del país importantes cuotas de divisas, o el mal uso de la tierra que

/proviene del

proviene del latifundio, o la mala utilización de la capacidad instalada de producción industrial que deriva de la existencia de monopolios o consorcios industriales y comerciales. La magnitud de los desperdicios mencionados es tan alta en muchos casos que su sola eliminación justificaría con creces las reformas estructurales que emprende la revolución. La situación descrita, en parte, corresponde al estado de cosas prevalecientes en la República Arabe Unida. Se ha producido un extraordinario crecimiento de los gastos públicos, una ampliación del sector público, y la necesidad de adecuar el sistema fiscal a un método centralizado de planificación del desarrollo económico y social. Todo ello ha conducido a una serie de cambios en la estructura presupuestaria y en el sistema de financiamiento fiscal

Desde 1952 hasta 1961 no se produjeron grandes cambios en la conformación del presupuesto fiscal. Este era estructurado conforme a los métodos tradicionales y cubría principalmente el gobierno central, es decir los órganos del estado, los ministerios y sus dependencias. El resto del sector público preparaba sus propios estimativos y los ejecutaba libremente. El presupuesto se presentaba dividido en dos partes: el presupuesto corriente y el presupuesto de desarrollo.

En julio de 1961, la Ley de Socialización transformó la estructura del sector público, como consecuencia de la nacionalización de una gran cantidad de empresas privadas. Al producirse la incorporación de dichas actividades al seno del sector público, la función de productor de bienes y servicios estatales, confiado al sector empresarial público, pasó a ser tan importante como el sector productor en servicios administrativos ubicado en el Gobierno Central. Al cambiar la estructura del sector público en la forma vista, naturalmente habría de ser transformado el sistema presupuestal.

Otro factor que hacía necesario el cambio del sistema presupuestal era la promulgación en julio de 1960 del Primer Plan Quinquenal 1960-61/ 1964-65, cuyas metas deberían ser alcanzadas a través de Planes Anuales, los cuales a su vez son expresados en el presupuesto anual. El primer plan anual fue incorporado en el presupuesto de desarrollo para 1960-61.

Los aspectos mencionados anteriormente plantearon la necesidad de redefinir el sistema presupuestario, adaptándolo a las funciones de servir como instrumento de planificación de las actividades del estado como

/productor de

En el primero figuran los órganos del estado, los Ministerios y sus dependencias; en el segundo los gobiernos locales; y en el tercero, las instituciones descentralizadas o fondos especiales como ser el Fondo de Desarrollo del Algodón, la Universidad de El Cairo, la Universidad de Alejandría, la Universidad Ain Shams, la Universidad Assiut, la Universidad Al Azhar, el Servicio de Radio, el Consejo para el Bienestar de la Juventud, el Centro Nacional de investigación, la organización de Energía Atómica, etc.

La introducción de todo el sector público en el presupuesto y la ampliación de dicho sector a través de las nacionalizaciones, han determinado cambios en la forma como se financia el presupuesto. Desde luego, una parte importante de los gastos se sufraga ahora con las utilidades de las empresas públicas las que se incorporan a los fondos fiscales. Los ingresos tributarios representaban en 1962-63 el 47 por ciento de los ingresos y las utilidades de empresas el 53 por ciento restante. La clasificación de los ingresos que se utiliza es la que se indica a continuación:

1) Impuestos sobre la renta y la riqueza
2) Impuestos a los bienes y transacciones
3) Impuestos a las estampillas
4) Rentas de servicios
5) Ingresos extraordinarios
6) Ingresos provenientes de los presupuestos de las empresas
7) Recursos de préstamos y créditos.

Los gastos del presupuesto de servicios públicos se clasifican por institución y por objeto del gasto, revistiendo esta última un ordenamiento por renglones económicos.

La clasificación por sectores usada en el presupuesto y en el plan es la siguiente:

1) Agricultura
2) Irrigación y drenaje
3) Electricidad
4) Represa de Aswan
5) Industria
7) Transportes y comunicaciones

/7. Canal

productor de servicios generales indivisibles, y como productor de bienes y servicios.[1/] Esto llevó a la división del presupuesto para la gestión [2/] de 1962-63 en adelante en dos partes;

1. Presupuesto de Servicios Públicos, que comprende los ingresos y gastos de la dministración pública que presta servicios generales a la población sin costo para el público.

2. Presupuesto de las Empresas, que incluye los ingresos y gastos de las entidades públicas encargadas de producir bienes y sevicios para la venta en el mercado.

El presupuesto del sector público se presenta sobre las bases del presupuesto tradicional, y sus gastos son ordenados de acuerdo a la clasificación de las actividades usadas en Plan Quinquenal.

La estructura general del presupuesto parece adecuada pues junto con comprender todo el sector público incluye en los dos presupuestos mencionados a los sectores básicos. A su vez, el presupuesto de Servicios Públicos comprende tres subsectores:

1. Presupuesto de Servicios
2. Presupuesto de la Administración Local
3. Presupuestos anexos

1/ El Banco Central de Egipto resume en "Economic Review", Vol 11 N°3, El Cairo, 1962, página 281, los principales cambios introducidos en presupuesto de 1962-63 de la siguiente manera:

1) La supresión del presupuesto de desarrollo;
2) El reemplazo de la anterior clasificación de los gastos (entre corrientes y de capital), por una nueva basada en funciones (servicios y empresas);
3) La separación de las apropiaciones en grupos a saber, las del sector Servicios y las del Sector Empresas, ambos incluyendo gastos corrientes y de capital.
4) La incorporación en las Empresas de presupuestos de fuentes y usos de fondos, tanto para las empresas matrices como para las afiliadas.
5) La clasificación de los gastos por sectores en conformidad con los diversos sectores que comprende el plan, y de los ingresos de acuerdo con su naturaleza.

2/ El período fiscal dura desde el 1° de julio de un año, hasta el 30 de junio del año siguiente.

/En el

7) Canal de Suez
8) Vivienda y servicios públicos
9) Defensa, Policía y Justicia
10) Educación
11) Salud
12) Cultura y recreación
13) Servicios sociales y religiosos
14) Aprovisionamiento y almacenamiento
15) Investigación científica

Metodológicamente, la coordinación del plan con el presupuesto se produce a través de una clasificación global de tipo uniforme que garantiza una distribución funcional. No existe, sin embargo, una clasificación presupuestaria por programas, actividades y proyectos que permita una coordinación detallada a nivel operacional en el seno mismo de la administración pública y de las empresas. El Gobierno, sin embargo, está interesado en introducir gradualmente el método de presupuesto por programas y actividades a fin de conseguir una coordinación de ese tipo que haga posible un control más efectivo de la ejecución.

El presupuesto de las empresas se clasifica de la misma manera, salvo los cambios que son propios de la naturaleza de ellas. El patrón de clasificación de los gastos es el que sigue:

Título I: Ingresos propios
Título II: Ingresos provenientes de inversiones financieras
Título III: Préstamos
a) Locales
b) Externos
Título IV: Subsidios del Gobierno
Título V: Otros ingresos

Los cambios en la estructura del presupuesto reseñados anteriormente sirven para analizar las transformaciones de fondo operadas en la política fiscal del gobierno, a las cuales tendieron a dar lugar.

/En Ghana

En Ghana los trabajos se inciaron en 1959, mediante la creación de la Oficina de Presupuestos como un departamento del ministerio de Finanzas, la cual estaba integrada por un Secretario y seis asesores y se encarga de proponer la política presupuestaria y de preparar estimaciones anuales de gastos e ingresos. Sus principales funciones eran:

a) Asesorar a los Ministerios y Departamentos en la preparación de sus estimaciones de gastos corrientes y gastos de capital. Para las estimaciones de gastos de capital se consultará a la Comisión de Desarrollo.

b) Aconsejar al Ministro de Finanzas en la preparación del Presupuesto y en la formulación del programa fiscal.

c) Controlar la ejecución del Presupuesto. El control de los gastos de capital está a cargo de la Comisión en Desarrollo en estrecho contacto con la Oficina de Presupuesto.

d) Examinar y recomendar la aprobación de estimaciones suplementarias de gastos.

e) Llevar a cabo investigaciones de las actividades de los Ministerios y Departamentos para establecer el costo de los programas y los futuros requerimientos.

f) Informar al Comité Permanente de Desarrollo sobre los ingresos y gastos de Ministerios y Departamentos ambos de acuerdo a las estimaciones de los gastos anuales de capital y corrientes.

Para la preparación del presupuesto 1960-61 se pensó que lo más conveniente era la introducción por etapas del presupuesto por programas.[1/]

1/ Véase "Budget Reforms in Ghana" documento preparado por los participantes de la República de Ghana en el Seminario de Administración y Clasificación Presupuestaria del Africa. Mim. 1961. La información sobre Ghana ha sido obtenida de dicho trabajo.

/Como objetivo

Como objetivo inmediato se solicitó de los Ministerios y Departamentos la estimación de sus gastos de acuerdo al trabajo o servicio que esperaban cumplir y trataran de mejorar la presentación y disposición de las estimaciones.

Se realizaron reuniones con los jefes de Ministerios y Departamentos para explicarles los nuevos procedimientos. Se envió una circular especial con instrucciones detalladas sobre la preparación de las estimaciones a los empleados responsables de su confección. En las instrucciones se les pedía que centraran su atención en el trabajo por efectuar o en el servicio por prestar más bien que, en las cosas por adquirir. Para capacitar al personal en esta nueva concepción en la preparación de las estimaciones, se les pidió confeccionar una lista de sus actividades, detallando en un informe la descripción, significado y objetivos a alcanzar en el ejercicio fiscal.

Se les solicitó enviar las estimaciones conveniente subdivididas, de manera que coincidieran con las actividades establecidas en el informe. Las estimaciones globales correspondientes a cada Ministerio o Departamento se consideraron como Título del gasto y las estimaciones por actividad o programa departamental como Subtítulo del gasto.

Las estimaciones para un Subtítulo debían subdividirse en forma standard en los siguientes items:

Item 1 - Emolumentos Personales
2 - Viajes y Transporte
3 - Gastos Generales
4 - Otros gastos
5 - Gastos extraordinarios

En algunos casos se podría crear un sexto item que sería Subvenciones.

Cada item debía a su vez subdividirse en sub-item. Por ejemplo en el item "Emolumentos Personales" los sub-item distinguen entre cargos con pensión, cargos sin pensión y otras concesiones personales. En el item "Gastos Generales" se establecieron sub-item aplicables a la mayoría de los Departamentos. Bajo "Gastos Extraordinarios" los sub-item distingue entre trabajos menores de capital, mobiliario de oficina, vehículos motorizados,etc.

/Las estimaciones

Las estimaciones de cada Ministerio eran reunidas en un volúmen de estimaciones anuales. Previamente se enviaba un memorandum general indicando el número de departamentos de cada Ministerio, los montos requeridos por cada uno de ellos, y los cambios ocurridos en la composición, funciones y gastos totales del Ministerio. En el mes de Septiembre de 1959 se enviaron circulares que fijaban la política general y las instrucciones para la preparación de las estimaciones. Las estimaciones ministeriales debían ser enviadas en el mes de Enero.

En la preparación de las estimaciones los Departamentos eran asesorados por empleados de la Oficina de Presupuesto. Posteriormente estas estimaciones eran examinadas críticamente por empleados presupuestarios y discutidas en presencia de representantes departamentales.

Durante el mismo período, las agencias gubernamentales encargadas de la recepción de ingresos procedieron a estimar los ingresos fiscales para el período presupuestario, manteniendo las mismas tasas de impuestos, derechos, etc. Las estimaciones de los ingresos estaban sujetas al mismo exámen crítico que las estimaciones de gastos. Uno de los problemas principales radica en la estimación de los ingresos que generará el derecho de exportación del cacao.

Las estimaciones del presupuesto 1960/61 no solamente identifican los programas departamentales sino también proporcionan una clasificación de los gastos según su objeto. Los Títulos, Subtítulos, Item y Sub-item de gastos han sido codificados. Se utilizan nueve dígitos divididos en series de tres. Los 3 primeros dígitos codifican el Título del gasto e identifican al Departamento, Ministerio o Secretaría. Los dos dígitos siguientes de la segunda serie identifican los Subtítulos y el tercer dígito a los item. La tercera serie identifica a los Sub-item.

Para la preparación del Presupuesto 1961/62 se hicieron algunas reformas. Desde luego, a partir de mayo de 1961 la Oficina de Presupuesto pasó a depender directamente del Presidente de la República integrándose en un solo organismo con la Comisión de Desarrollo. Se pretendió con ello mejorar el control financiero de los gastos.

/Se presentó

Se presentó en un solo documento las estimaciones de los gastos corrientes y de capital creando bajo cada subtítulo un nuevo item "Gastos del Plan de Desarrollo". Esta integración permite conocer el gasto total estimado de los programas de cada Ministerio. Se consiguieron otras ventajas menores como ser mejoramientos en los estados informativos, en la división de las actividades departamentales y en algunos casos la introducción de unidades de trabajo. Con respecto al control presupuestario, se estableció que las autorizaciones para gastar los fondos de acuerdo a las estimaciones se harían anualmente, pero posteriormente, se varió de sistema, otorgando autorizaciones trimestrales. Especiales dificultades ofrece el control de los gastos de capital por el avance diferente de los proyectos, creando problemas de liberación de fondos, y al respecto se adoptaron medidas para evitar la solicitud de fondos suplementarios que dificultaran el control.

En la actualidad, se tropieza con dos dificultades serias en la aplicación del nuevo sistema. Una de ellas es la escasez de personal especializado en las nuevas técnicas. El otro problema es el atraso de las informaciones contables suministradas por la Oficina de Contabilidad, dificultando la elaboración y el control de las estimaciones.

iii) Algunas experiencias realizadas en América Latina.

Diversos países de América Latina están realizando ensayos en materia de planificación del desarrollo y de programación presupuestaria. En la fase actualmente iniciada, se han abordado especialmente los problemas relativos a la implantación de presupuestos por programas y actividades, a ser utilizados dentro del contexto de planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

Los presupuestos por programas y actividades han venido a sustituir presupuestos tradicionales que estaban diseñados para facilitar la contabilización y la auditoría, en perjuicio de su uso para fines de política económica y social y de racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo han impuesto la necesidad de lograr que los recursos se asignen en función de ciertas prelaciones. Con este propósito se ha visto la conveniencia de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites, mejorando asimismo el mecanismo de decisión de las actividades gubernamentales.

/Sin embargo

Sin embargo, las reformas presupuestarias iniciadas han encontrado dificultades en su operación, pero es razonable pensar que estos tropiezos hayan de ser superados una vez que se readapte el mecanismo contable y se perfeccione la planificación y la administración (1).

El grado de avance es diferente en los países, debido a que la planificación ha sido iniciada en distintas épocas por los Gobiernos nacionales. En América Central, numerosos países recién inician la implantación de mecanismos de planificación, mientras en América del Sur existe una tradición más larga.

Con respecto a América Central, cabe destacar los esfuerzos que han venido realizando países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Guatemala, Haití y Cuba. Por ejemplo, Costa Rica está tomando las medidas para el funcionamiento de una Oficina de Planificación directamente dependiente del Presidente de la República, encargadas de la formulación de planes de largo, mediano y corto plazo. También se prevée el funcionamiento de oficinas sectoriales de planificación en los ministerios. Los planes de desarrollo serán coordinados con el presupuesto fiscal, estableciendo una estrecha vinculación entre los macanismos de planificación y presupuesto. En Honduras existe un Consejo Nacional de Economía encargado de preparar un plan general de desarrollo económico. El Consejo Nacional de Economía es presidido por el

---

(1) Las dificultades principales nacen del hecho que el sistema presupuestario ya no puede considerarse como un instrumento con un objetivo estrictamente unilateral, como podría haber sido en una concepción ortodoxa de las funciones públicas, sino que como una pieza que tiene que ajustar en un sistema multisectorial en que los diferentes compartimentos se proveen recíprocamente de informaciones básicas para decidir unitariamente ciertos objetivos fundamentales. El presupuesto resulta ser así un instrumento de objetivos múltiples, entre los cuales se destacan, entre otros, los de constituir un mecanismo de decisión para las acciones del sector público y de administración de los recursos que se le asignan; contribuir a medir la eficiencia con que se ejecutan dichas acciones; proveer de información a las propias oficinas de Presupuesto para el mejor desempeño de su cometido; proveer de información que facilite la formulación y revisión periódica de los planes y las estadísticas básicas nacionales, proporcionar cifras de control del cumplimiento de los planes; y facilitar el manejo general de la política fiscal. Algunas consideraciones son las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal, preparado por la CEPAL. Documento E/CN. 12/BRW. 2/L.5. 1962.

/Ministro de Economía

Ministro de Economía y Hacienda y lo integran otros Ministros y altos funcionarios de Gobierno. El Consejo ha elaborado un plan Cuatrienal de Inversiones que debería guardar estrecha relación con el presupuesto general de egresos e ingresos, el cual debe ser programado. El presupuesto de 1962 establece que "para este año el plan de trabajo del gobierno ha sido estructurado a base de programas", pero no obstante el sistema no constituye en realidad una aplicación del método del presupuesto por programas y actividades.

En Nicaragua existe una oficina de planificación creada en 1962 como una dependencia de la Presidencia de la República. Por ser tan reciente no existe aún una coordinación establecida con el presupuesto fiscal. En Cuba existe la Junta Central de Planificación a nivel del Consejo de Ministros que ha elaborado el Plan Cuatrienal de desarrollo económico, que se coordina por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda con los presupuestos anuales del sector público. En Haití existe un desarrollo incipiente de presupuesto programado a través de los esfuerzos de la Oficina del Presupuesto dependiente del Ministro de Hacienda. Sobre esta parte de América véase cuadro 4.

En América del Sur se han venido realizando esfuerzos en diversos países para incrementar los trabajos de planificación (1). En Bolivia los organismos responsables de la planificación son la Junta Nacional de Planeamiento, creada en 1960, y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico, que funciona desde 1961, organismos que tienen la responsabilidad de elaborar y sancionar los planes de desarrollo de largo y mediano plazo, entidades que aprobaron a comienzos de 1961 el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71. Incumbe al Departamento de Programación Financiera de la Junta Nacional de Planeamiento velar por la coordinación de dicho plan con el Presupuesto Fiscal Anual, que se prepara por la Dirección General de Presupuestos y Egresos dependiente del Ministerio de Hacienda y Estadística. No obstante los progresos hechos, no se han elaborado periódicamente presupuestos económicos nacionales, ni se han establecido todavía sistemas de información estadística adaptado al plan que haga posible las revisiones, el control y los ajustes periódicos del mismo. Recientemente se ha comenzado a crear grupos de planificación a los niveles inferiores de la administración, para robustecer el sistema de presupuestos por programas y actividades, el cual se está

/ampliando a

1) Las informaciones aquí presentadas han sido tomadas del Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica. Santiago de Chile. ST/TAO/SER.C/58. E/CN. 12/634/ Rev.1.

Cuadro 23

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION UTILIZADOS EN AMERICA CENTRAL Y NORTE

a) De orientación general de largo o mediano plazo:	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Haiti	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Rep. Dominicana
Plan general de desarrollo	Si	No	No	No	No	Si	No	=	No
Detalle de las actividades del sector público en el plan	=	=	=	=	=	No	=	=	=
Plan general de inversión	No	Si	Si	=	=	Si	No	No	No
Plan de financiamiento	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Proyecciones globales	Si	Si	..	No	Si	=	No	..	No
Plan de inversión pública	Si	=	=	=	=	=	No	Si	..
Planes de algunos sectores	Si	=	=	No	Si	=	No	Si	..
Sistema de planes regionales	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Planes para algunas regiones	No	No	No	No	No	Si	No	No	No
b) De orientación en el corto plazo:									
Plan general trienal o bianual	No	No	No	No	No	=	No	Si	No
Plan de inversión pública trienal o bianual	=	No	No	Si	Si	=	No	=	..
Presupuesto Económico Nacional	No	No	No	No	No	No	No	=	..
c) De formulación de Proyectos:									
Para plan general de inversión	=	=	=	=	=	No	=	No	=
Para plan de inversión pública	..	..	..	Si	Si	..	=	Si	..
Para planes sectoriales	..	..	..	=	..	..	=	..	..
Para planes regionales	=	=	=	=	=	..	=	=	=
d) De operación									
General:									
Política económica como parte del sistema de planificación	=	=	=	=	=	No	=	No	=
Política económica para lograr las metas de inversión	No	No	..	No	No	No	=	No	..
Público:									
Presupuestos por programas al nivel central	Si	No	No	No	Si	No	No	No	No
Presupuestos por programas en institutos autónomos	No	No	No	No	Si	No	No	No	No
Presupuestos por programas en municipios y gobiernos regionales	No	No	No	No	Si	No	No	No	No
Presupuestos por programas en empresas públicas	No	No	No	No	No	No	No	No	No
e) De información:									
Formulación de un plan de información estadística de acuerdo a las necesidades del plan	No	..	..	No	No	No	=	No	=
Producción periódica de cifras de cuentas nacionales	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	No
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	No	..	..	No	No	No	=	No	=

Nota: = : Pregunta improcedente en virtud de la disponibilidad o ausencia de otros mecanismos.

Fuente: Datos básicos tomados del informe de CEPAL "Progresos en materia de planificación en América Latina".

ampliando a las importantes empresas públicas que existen en el país.

En Colombia las entidades de planificación central son el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, encabezado por el propio Presidente de la República e integrado por varios Consejeros y Ministros de Estado, y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que es la Secretaría Técnica de dicho Consejo y tiene la tarea de formular los planes de desarrollo económico de acuerdo con las orientaciones del Consejo Nacional. El gobierno aprobó en 1961 el Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1961-70. Las metas de largo plazo contenidas en dicho plan para el mediano plazo se expresan en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, en que se detallan los gastos de inversión que realizarán el gobierno nacional, los institutos descentralizados, las empresas públicas y los gobiernos departamentales y municipales. Para el corto plazo los dos planes mencionados se concretan en el Presupuesto Fiscal Anual, que se presenta clasificado por programas y actividades y dividido en Presupuesto de Funcionamiento y Presupuesto de Inversiones. Este último corresponde al primer año del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas. Por otra parte, se ha avanzado en la preparación sistemática de informaciones estadísticas, relacionando las transacciones del sector público con las cuentas nacionales. Sin embargo, Colombia no ha formulado un presupuesto económico nacional para una mejor coordinación de la política económica con los planes mencionados.

En Chile la Dirección de Planificación de la Corporación de Fomento de la Producción preparó el Plan Decenal de Desarrollo Económico para 1961-70, que fué aprobado por el gobierno en 1961. La coordinación de su ejecución está a cargo del Comité de Programación Económica y de Reconstrucción (COPERE), integrado por ministros de estado y altos funcionarios públicos. Recientemente se han establecido comités de coordinación sectorial de carácter oficioso, encargados de velar por la debida armonización de las actividades relacionadas con el desarrollo económico en el sector público. La coordinación e información al nivel regional es competencia de los comités regionales de desarrollo económico, que funcionan en las provincias y están integrados por funcionarios públicos y por representantes de los factores productivos. Los principales proyectos de desarrollo económico se incluyen en el Presupuesto de Capital Anual, por cuya vía los ejecutan los organismos correspondientes. La Oficina Central de Planificación forma parte de una institución

/descentralizada - la

descentralizada - la Corporación de Fomento de la Producción - y no existe un presupuesto económico nacional ni un sistema de presupuesto por programas que refleje los planes de desarrollo. Tampoco existe planificación de la información estadística en función de los planes, lo que impide su revisión periódica y oportuna.

En el Ecuador el organismo responsable de la planificación es la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y Coordinación Económica, dependiente de la Presidencia de la República. Se ha elaborado un plan de desarrollo, denominado Plan Inmediato de Desarrollo Económico, parte del cual se está ejecutando por la vía del presupuesto fiscal. En su presupuesto de capital se ha introducido el sistema de presupuesto por programas y actividades. El presupuesto fiscal es elaborado por la Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio del Tesoro. El país no cuenta con un programa de desarrollo a largo plazo ni ha formulado todavía presupuestos económicos nacionales. Ello se debe en gran medida a la falta de información estadística y a la carencia de organismos planificadores sectoriales al nivel ministerial, tareas en las que se halla actualmente empeñado.

En la Guayana Británica, el gobierno prepara planes de desarrollo económico para cinco años, que son ejecutados cada año a través del presupuesto de desarrollo económico. El programa de desarrollo para el período 1960-64 se está ejecutando en sus distintos aspectos, luego de haber sido formulado por la oficina central de planificación, adjunta al Primer Ministro. Para ejecutar los programas, se formulan proyectos y programas de acción anuales, incluídos en el Presupuesto Anual de Desarrollo, que comprende las inversiones económicas y sociales del gobierno central. El sistema estadístico ha sido adaptado en parte a las necesidades de información que se derivan del plan mencionado.

En Surinam la Oficina de Planificación preparó un plan decenal de desarrollo económico y social que abarca el período 1954-63, habiéndose aprobado ya su prolongación por un lapso adicional de cinco años. El presupuesto anual comprende la cuota del plan de desarrollo correspondiente al ejercicio en el capítulo destinado al Ministerio de Desarrollo, en su partida de gastos de inversión.

/.En Venezuela

En Venezuela la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que funciona al nivel de la Presidencia de la República, prepara el Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social y los planes anuales de desarrollo. En lo que se refiere a la acción del sector público estos planes anuales se expresan en documentos anexos al presupuesto fiscal, uno de los cuales es el Presupuesto por Programas y Actividades del Gobierno Nacional. El presupuesto fiscal general, que se aprueba en la forma tradicional, refleja los programas de acción contenidos en el anexo por programas. Para 1963 se está preparando un Presupuesto Económico Nacional con miras a coordinar los planes de desarrollo con el presupuesto fiscal e incorporar el sistema de presupuestos por programas a los institutos autónomos. Se han dado asimismo los primeros pasos para establecer un sistema permanente de información estadística, coordinado con las necesidades de la planificación. No obstante, la organización para la planificación al nivel ministerial no cubre aún todos los sectores ni alcanza a los estados y las municipalidades.

Entre los países que han puesto un acento mayor en la planificación regional, figura el Brasil. Las experiencias de planificación al nivel nacional son incipientes, como muestra el llamado Programa de Metas para el período 1956-60, preparado por el Consejo de Desarrollo, que depende de la Presidencia de la República. La planificación regional se realiza al nivel de los estados o al nivel de grupos regionales que abarcan más de un estado. Entre los primeros, los planes que más han progresado son los del Estado de Sao Paulo con su Plan de Acción, que se refleja en los presupuestos anuales. Entre los segundos, se destacan los planes quinquenales elaborados por la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste de Brasil (SUDENE), por la Superintendencia del Plan de Valorización Económica del Amazonas, y por la Comisión del Valle de San Francisco. La formulación de proyectos se hace en forma incompleta, correspondiendo al Banco Nacional de Desarrollo Económico impartir las normas y orientaciones para su confección. Los organismos regionales mencionados se encargan de preparar sus propios proyectos. Ultimamente se buscó una mayor integración de la planificación en el país, mediante la creación de la Comisión Nacional de Planeamiento, al nivel de la Presidencia de la República, pero - salvo en educación y agricultura - se carece de organismos sectoriales de planificación.

/Tampoco existe

Tampoco existe una debida coordinación con los presupuestos anuales, que se preparan en la forma tradicional, ni un presupuesto económico nacional para coordinar estos aspectos con la política económica general.

La Argentina registra distintas experiencias en materia de planificación del desarrollo económico. En Agosto de 1961, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo, a cuyo cargo queda la elaboración de programas de desarrollo nacional a corto y largo plazo. Ese organismo depende directamente de la Presidencia de la República. Además, se ha establecido el Comité Permanente del Presupuesto, cuya misión consiste en estudiar el financiamiento de esos planes y expresarlos en presupuestos anuales o por el período que se determine, y ejercer el control global de su ejecución.

En el Paraguay, se ha creado a comienzos de 1962 una Secretaría Técnica de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República, y directamente relacionada con el Consejo de Coordinación Económica. Forman parte de ella ministros y altos funcionarios gubernamentales, y está encargada de los trabajos de planeamiento del desarrollo económico, que se encuentran actualmente en sus primeras fases. El Ministerio de Hacienda ha estimulado la implantación de Presupuestos por Programas en el sector público, para lo cual he elaborado una nueva ley orgánica que establece el sistema legalmente, y se ha preparado el presupuesto de 1963 por programas y actividades.

En agosto de 1961 se creó en el Perú la Oficina Central de Estudios y Programas, en el Ministerio de Hacienda y Comercio, para preparar el planeamiento, el cual será realizado por el Instituto Nacional de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República creado a fines de 1962. Existen asimismo oficinas de planeamiento en varios ministerios, habiéndose elaborado y puesto en marcha algunos planes sectoriales de importancia: caminos, colonización, vivienda, etc, y se han formulado los lineamientos de un plan global de desarrollo para 1962-71.

En 1959 se creó en el Uruguay, al nivel del Ministerio de Hacienda, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, que trabaja en contacto con todas las dependencias del sector público. El Consejo Nacional de Gobierno ha aprobado diversos planes que se encuentran actualmente en estudio en el Parlamento. Por su importancia, deben señalarse el Plan de Inversiones de 1960 y el de Desarrollo Social de 1961, que se destina a la construcción de escuelas y hospitales. En el cuadro 5 véase la situación en América del Sur.

Cuadro 24

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION UTILIZADOS EN AMERICA DEL SUR

a) De orientación general de largo o mediano plazo:	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Plan general de desarrollo	No	Si	No	Si	Si	No	No	No	No	Si
Detalle de las actividades del sector público en el plan	=	No	No	Si	No	No	=	=	=	No
Plan general de inversión	No	No	No	No	..	..	No	No	No	No
Plan de financiamiento	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Proyecciones globales	No	Si	No	=	=	=	No	Si	No	=
Plan de inversión pública	No	Si	Si	Si	Si	No	..	Si	..	Si
Planes de algunos sectores	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Sistema de planes regionales	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Planes para algunas regiones	Si	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si
b) De orientación en el corto plazo:										
Plan general trienal o bianual	No	Si	Si	=	=	Si	No	No	No	=
Plan de inversión pública trienal o bianual	No	Si	Si	Si	=	Si	No	=	No	=
Presupuesto Económico Nacional	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
c) De formulación de Proyectos:										
Para plan general de inversión	=	No	Si	No	..	No	=	=	=	No
Para plan de inversión pública	=	Si	..	Si	..	..	..	No	=	=
Para planes sectoriales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Para planes regionales	No	=	..	Si	=	=	=	=	=	Si
d) De operación = general										
Política económica como parte del sistema de planificación	=	No	No	Si	No	No	=	=	=	No
Política económica para lograr las metas de inversión	No	No	No	No	No	No	..	No	..	No
= Público										
Presupuestos por programas al nivel central	No	Si	No	Si	No	Si	Si	Si	No	Si
Presupuestos por programas en institutos autónomos	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No
Presupuestos por programas en municipios y gobiernos regionales	No	Si	No	Si	No	No	No	No	No	No
Presupuestos por programas en empresas públicas	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No
e) De información										
Formulación de un plan de información estadística de acuerdo a las necesidades del plan	No	No	No	No	No	No	..	No	=	No
Producción periódica de cifras de cuentas nacionales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si
Contabilidad pública adaptada al sistema de planificación	No	No	No	No	No	No	Si	Si	=	Si

Nota: = : Pregunta improcedente en virtud de la dispo.. .idad o ausencia de otros mecanismos.

Fuente: Datos básicos tomados del informe de CEPAL "Progresos en materia de planificación en América Latina".

Para completar la información acerca de la utilización del presupuesto como instrumento de programación, conviene referirse a las aplicaciones prácticas realizadas en algunos países de América del Sur, señalando la estrategia seguida para implantar sistemas de presupuestos por programa.

En general, se comenzó a trabajar en la identificación de programas, activides y proyectos en aquellos ministerios cuyas funciones se vinculan más directamente con el desarrollo económico y social, y que, por otra parte, son los que se prestan con más facilidad a la introducción inmediata de esta técnica. (1)

Como es natural en los primeros pasos, se trató de señalar los programas, a actividades y proyectos dentro de las funciones que tienen asignadas cada uno de los Ministerios existentes, y de reunir para cada una de las actividades, los insumos de bienes, servicios y factores, de acuerdo con clasificaciones y formularios uniformes. Para algunas actividades es posible disponer desde el principio de información que permita establecer, con buena aproximación, montos y volúmenes de insumos y de producciones en términos físicos. En otros casos, el programa se completa con las cifras de gastos que se han presupuestado, pero la experiencia indica que en breve tiempo se puede avanzar considerablemente en una especificación más precisa de todos los elementos de cada programa. Las experiencias de los países mencionados fueron muy ilustrativas de esos progresos.

En el caso de Colombia, en los presupuestos de los años 1960 a 1963 se contiene una detallada clasificación de programas que corresponde a la del plan cuatrienal en todo lo que atañe a la inversión y a la prestación de servicios económicos y sociales. El sistema presupuestario de Colombia fue estructurado en 1950 fijándose los procedimientos presupuestales y creando la Dirección Nacional del Presupuesto. Esta reforma daba especial importancia al control fiscal y a la contabilidad pública. La organización de un sistema administrativo de programación en 1958 y la obligación legal de formular planes generales de Desarrollo Económico, incluido un Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, crearon la necesidad de transformar el mecanismo presupuestario, para adaptarlo a las necesidades de la programación.

/A partir de

(1) Estos datos han sido tomados del informe sobre "La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de Reforma Presupuestaria" preparado por Cepal. Doc. E/CN.12/BRW.2/1/L.10.1962.

A partir de 1959 se comenzó a desarrollar el sistema presupuestario haia la programación y la política fiscales. Esta nueva orientación ha quedado establecida con la dictación de los Decretos Legislativosnúmeros 1016 de Abril 20 de 1960 por el cual se fijan los procedimientos para la programación del presupuesto; 1124 de mayo 5 de 1960, por el cual se reorganiza la Dirección Nacional del Presupuesto; 0550 de marzo de 1960, por el cual se reestructura la administración pública y se reorganizan las Divisiones del Presupuesto de los Ministerios; y con la dictación de la ley 151 de diciembre de 1959, que legisla sobre los presupuestos de las Empresas y Establecimientos Públicos Descentralizados. Las disposiciones legales anteriores, se complementan con el Decreto Legislativo No. 0239 de enero de 1959 que legisla sobre el presupuesto de gastos de inversión de cuatro años.

Junto con las disposiciones legales, aprobadas, se puso en marcha un proceso de reforma "gradual" del sistema presupuestario a través de grupos de trabajo en los Ministerios y del entrenamiento de personal en la Dirección de Presupuesto. Las etapas por vistas para la implantación del nuevo sistema guardan un orden de secuencia lógico. Se comenzó buscando la sustitución gradual del sistema tradicional, implantando presupuestos por programas en algunos ministerios, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1960. En seguida, se fue a la implantación del esquema de Presupuesto por Programa en todos los Ministerios e Institutos Descentralizados, etapa que se cumple en el Presupuesto de 1962, con la apertura de programas en 4 partes: descripción, personal, gastos y unidad ejecutora. En una tercera etapa, se busca el perfeccionamiento de los programas, incluyendo descripción de actividades, medición de costos, y determinación de materiales insumidos, además de los aspectos señalados anteriormente, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1962. La última fase se ha iniciado con el proyecto de presupuesto para 1963 simplificando el esquema de programas, elevando al nivel de división la apertura de los mismos, presentando los programas en dos partes: una de resumen del programa, y otra de detalle en la que se especifican las actividades a realizar y se procura medir sus costos unitarios y la tasa de rendimiento del personal asignado.

En estas diferentes fases se ha tenido siempre presente que el presupuesto por programas y actividades es a la vez una herramienta de programación y

/de operación;

de operación; en ambos sentidos, el sistema ha debido adaptarse a los progresos alcanzados en la planeación y a los métodos administrativos y de contrl existentes, factores ambos que condicionan las posibilidades de perfeccionamiento de un sistema de presupuestos por programas y actividades.

En Bolivia el sistema de presupuesto por programa ha sido implantado también en forma gradual, iniciándose el proceso a mediados de 1960. En una primera etapa, se estableció el sistema sólo en el Gobierno Central, abarcando los distintos ministeriors. El esquema de programas se ajustó a las características de la administración pública y se abrieron los programas bajo el nivel de direcciones generales. Esta fase se cumplió en la elaboración del presupuesto correspondiente a la vigencia de 1961.

En una segunda parte, se ha procurado lograr la coordinación del presupuesto fiscal con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971. En efecto la aprobación de este plan por parte del gobierno en el mes de julio de 1961, planteaba la necesidad de coordinar la programación del Presupuesto con las metas de dicho plan. Para este efecto, era conveniente presentar en un Presupuesto de Capital anual los diferentes proyectos de inversión a ejecutarse en 1962, tarea que se ha cumplido al abrirse un Presupuesto de Capital, separado del Corriente.

En el presupuesto de 1962, los gastos públicos se presentan divididos por Ministerios y éstos en 1) Función, 2) Programa, 3) Subprograma y 4) Actividad. De esta manera se determina el costo de cada uno de ellos en términos globales. Los pre supuestos de inversión se dividen en: 1) Función, 2) Programa, 3) Subprograma, y 4) Proyecto. La denominación de proyecto se aplica a cada obra específica, como ser escuela, carretera, puente, hospital, etc. Los programas, subprogramas y actividades se presentan abarcando los siguientes aspectos: 1) Descripción literaria de las metas del programa, subprograma o actividad coordinando así el Presupuesto con el Plan de Desarrollo. 2) Descripción de actividades o tareas a cumplir para alcanzar las metas. 3) Especificación de la unidad ejecutora del programa o actividad. 4) Indicación del personal, clasificado por profesiones. 5) Lista de partidas, según el objeto del gasto y 6) Fondos con cargo a los cuales se financia. Estas fases de la estructura de un programa, subprograma y actividad se aplicó para el Presupuesto de Funcionamiento, y se presenta simplificada para el Presupuesto de Inversión, según

/ las cifras

las cifras disponibles.

Las distintas modalidades expuestas anteriormente, se han comenzado a extender a las entidades autárquicas del sector público boliviano, a partir de 1962.

En Ecuador el régimen presupuestario es particularmente importante. El sector público de este país controla alrededor del 23 por ciento del producto bruto interno a través de su sistema tributario y de los empréstitos, pero este volumen de recursos se canaliza a través de una gran cantidad de entidades autónomas lo que presenta problemas serios para lograr la coordinación de las actividades del sector público. En vista de ello el Gobierno ha decidido implantar gradualmente un sistema de presupuesto por programas y actividades dentro del Gobierno Central, para luego extenderlo a las entidades descentralizadas. Para este efecto, la Dirección de Presupuesto del Ministerio del Tesoro inició en 1962 la preparación del presupuesto con base en programas.

El trabajo se ha puesto en marcha con el diseño de esquemas de programas de gasto para los Ministerios; con la fijación de las normas para estructurar programas presupuestarios, con la elaboración de formularios apropiados para someter las solicitudes departamentales; con la programación de instructivos y materiales de presupuesto; y la dictación de curso a los funcionarios encargados de la preparación del presupuesto.

Las nuevas modalidades puestas en práctica se concretaron en la preparación de una Proforma Presupuestaria para 1963 debidamente planificada, integrada a la estructura institucional vigente del país, con la suficiente unidad y claridad para que el Congreso Nacional puede enjuiciar los propósitos y programas de la Función Ejecutiva y discutir y aprobar programas y actividades integrados y coherentes. Se ha recomendado la adopción de este nuevo sistema para los Presupuestos de Operación, de Capital y de Empresas, y se ha sugerido incluir en un anexo informativo, en años posteriores los presupuestos de las entidades autónomas nacionales, cuando se hayan introducido en ellas las modalidades de programación, aunque siempre respetando su autonomía y soberanía presuestaria, pero tratando de lograr una mejor coordinación

/voluntaria entre

voluntaria entre los programas. Esta primera etapa de presentación de un presupuesto por programas, ha podido realizarse sin necesidad de modificar la ley orgánica de Presupuestos, que está redactada en términos suficientemente amplios como para permitir la introducción del nuevo sistema.

El proceso de instalación de un presupuesto por programas en Venezuela ha tenido características diferentes. Este país había hecho los primeros ensayos de programación presupuestaria en el Presupuesto 1960-1961 al elaborar un "Anexo Informativo" en el que se exponían las líneas principales de los programas básicos del Gobierno. La formulación del Plan Cuatrienal de Desarrollo por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, planteó la necesidad de elaborar un presupuesto adptado a las necesidades de la planificación.

Con tal propósito, el Gobierno cambió en 1961 sus modalidades presupuestarias alterando el año fiscal; antes la vigencia mediaba entre julio y junio, y desde 1962 rige el año calendario. Esto daba oportunidad para una mejor programación y para lograr una más estrecha relación entre el presupuesto y el plan de desarrollo. El Gobierno decidió implantar paulatinamente un sistema de presupuestos por programas, cuya primera etapa consistió en elaborar un anexo al Presupuesto para 1962 y 1963 que incluye un presupuesto por programas. Este anexo se presenta a nivel de programas, subprogramas y actividades, con medición de costos unitarios. Para el proyecto de presupuesto correspondiente a la vigencia de 1963, el sistema ha sido simplificado y perfeccionado en sus métodos y se espera institucionalizarlo en 1964.

El Perú comenzó la reforma de su sistema presupuestario en el año 1961, a través de algunos ensayos en el Ministerio de Fomento y Obras Públicas y en especial, en su Dirección General de Ferrocarriles. Se piensa que los auspiciosos resultados obtenidos en esta experiencia serán generalizados en la elaboración del proyecto de presupuesto para 1963. Para este efecto, el proceso de transformación se inició con la preparación de un nuevo clasificador de gastos según el objeto, con la adaptación de los formularios y procedimientos a los nuevos métodos y con la dictación de cursos de entrenamiento al personal encargado de la preparación del proyecto. A fines de 1962 se dictó la ley orgánica del Presupuesto Funcional que institucionaliza el sistema.

/En el curso

En el curso del año 1962, Paraguay ha iniciado los primeros pasos para la reforma de sus sistemas presupuestarios. Para este efecto, se preparó un nuevo clasificador de gastos según el objeto, los esquemas de programas a aplicar en los ministerios, y los formularios e instrucciones necesarios para obtener la información requerida. Al mismo tiempo se han dictado cursos de entrenamiento a los funcionarios encargados de la preparación del presupuesto y se dictó una nueva ley orgánica del presupuesto que establece las normas y procedimientos para su programación. El presupuesto para 1963 se preparó conforme a programas en todos los ministerios, iniciando un proceso de reforma presupuestaria con vistas a culminar con la extensión del sistema a todo el sector público.

En el año 1963 la República de Costa Rica aprobó la Ley N° 3087 del 25 de enero, en la que establece que el presupuesto anual sea presentado en la forma tradicional y además "según programas a desarrollar en el curso del año siguiente". Presentado en esta forma recibe el título de Presupuesto Económico y corresponderá al presupuesto de la vigencia de 1964 asumir por primera vez esta forma. Conjuntamente, se reorganizó la Oficina de Presupuestos y pasó a constituírse en el Departamento de Planes Anuales de la Oficina de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República.

En resumen, la mayoría de los países de América Latina que han implantado presupuestos por programas tratan de vincularlos a la ejecución o preparación de planes generales de desarrollo económico, y han introducido el sistema simultáneamente en todos los ministerios dentro del Gobierno Central y posteriormente lo han ido extendiendo al resto del sector público. Asimismo han ido ampliando progresivamente las fases que cubre cada programa, partiendo de una descripción de sus objetivos, de la indicación del personal asignado y de las partidas apropiadas, hasta incorporar informaciones sobre actividades, materiales, y medición de costos unitarios y de tasas de rendimiento de la fuerza de trabajo, indicando además las fuentes de financiamiento.

c) Uso del Presupuesto Fiscal en algunos países socialistas.

Es interesante estudiar, para complementar la información anterior, cómo están estructurados los presupuestos públicos en los países socialistas. En ellos el sistema presupuestal está estrechamente vinculado a todo el proceso de planificación, mecanismo que comprende a la totalidad de la economía del país.

/En la

En la Unión Soviética, sobre la base del Balance de Ingreso Nacional, se pasa a formar los balances especiales del plan financiero.

Los balances de ingresos y gastos de la economía nacional (o plan financiero) tienenpor objeto la fiscalización del equilibrio financiero del país: muestran los ingresos y gastos de las unidades económicas de la nación. Estas unidades son: 1) Empresas y otros organismos económicos del Estado, 2) oficinas del Estado financiadas con el Presupuesto, 3) cooperativas, 4) los bancos, 5) la población. Cada una de ellas tiene su propio sistema de cuentas; por ejemplo, el Gobierno, su Presupuesto; las cooperativas su balance de ingresos y egresos; y los bancos su balance, que es reflejo del plan crediticio, que tiende a ajustar los flujos reales con los monetarios.

El presupuesto del gobierno está formado por un sistema presupuestario muy ramificado que comprende casi 60.000 presupuestos de distinta clase. En efecto cada organismo del poder público tiene su presupuesto. El presupuesto del Estado está integrado por el de la Unión y los de la República Federal, los que comprenden los de las repúblicas autónomas, los de los soviets locales, o sea de los soviets rurales, de distrito, urbanos, regionales y otros.

Según el Profesor V. Lavrov, "en el proceso de planificación del presupuesto se ejerce la influencia necesaria sobre todos los demás planes financieros y de crédito con el fin de asegurar el empleo más eficaz y económico de los recursos de las empresas y la utilización de sus ingresos de acuerdo con las tareas que plantea el plan general de la economía nacional. Así, el presupuesto soviético es un instrumento de planificación de toda la economía nacional, es el plan financiero fundamental del Estado. Las partidas de ingresos y de gastos del presupuesto se determinan de acuerdo con el plan de economía nacional y garantizan, en el aspecto financiero, el cumplimiento de dicho plan." 1/

1/ V. Lavrov "El presupuesto de la Unión Soviética" Moscú 1958. pág. 11.

/El Presupuesto

El Presupuesto del Estado se prepara al mismo tiempo que el plan económico nacional, con el cual está estrechamente vinculado, ya que las empresas del Estado proporcionan más del 84% de los ingresos presupuestarios. Un esquema simplificado del presupuesto estatal aparece en el cuadro 6 adjunto:

Cuadro 25

URSS. PRESUPUESTO DEL ESTADO

(En miles de millones de rublos)

I. Ingresos	Presupuesto Federal	Presupuestos estatales de las repúblicas.- Presupuestos de las repúblicas	Presupuestos locales	Total	Presupuesto estatal de la URSS.
Total de ingresos: que incluye:	361,2	30,2	67,3	97,5	458,7
Impuestos a los negocios	220,7	10,3	13,7	24,0	244,7
Deducción de utilidades	33,1	7,7	6,4	14,1	47,2
Ingresos de las estaciones de máquinas y tractores	3,0	0,7	1,5	2,2	5,2
Impuestos sobre las empresas y organizaciones	2,2	0,5	4,9	5,4	7,6
Impuestos sobre la población	23,0	2,1	18,3	20,4	43,4
Empréstitos (Deuda pública)	20,8	2,5	10,1	12,6	33,4
Ingresos del Seguro Social del Estado	21,2	-	-	-	21,1
Impuestos y colectas locales	-	-	7,2	7,2	7,2
Ingresos de las propiedades los Soviets locales	-	-	1,2	1,2	1,2
Ingresos de bosques (forestales)	0,66	0,02	0,64	0,66	1,3
Existencias anteriores que pueden utilizarse para cubrir gastos.	-	0,58	1,39	1,97	1,97
II. Egresos					
Total de gastos que incluye:	354,0	30,2	67,3	97,5	451,5
Financiamiento de la economía nacional	157,2	12,5	8,8	21,3	177,5
Servicios sociales y culturales	55,0	13,9	51,9	65,8	120,8
Administración y justicia	5,3	3,2	5,8	9,0	14,3
Defensa nacional	96,4	-	-	-	96,4

En los países socialistas está extendida la idea de que el carácter planificado de la economía crea la necesidad de finanzas planificadas. De esta manera el presupuesto de los países de democracia popular se elabora a base de planes de la economía nacional, de modo que durante la marcha de la planificación presupuestal, el sistema de índices financieros influye de una manera notable sobre el establecimiento y el cumplimiento de los planes productivos. El rol activo de los presupuestos en los países socialistas queda de manifiesto al utilizarles como herramienta para la realización de los planes de economía nacional. 1/

Cabe tener presente que en cada país de democracia popular existe una serie de planes financieros que corresponden a las ramas de la economía y a núcleos separados del sistema financiero. En estos planes se incorporan los balances de ingresos y egresos que se confeccionan por las empresas y ramas de los Ministerios, las estimaciones de las organizaciones económicas que son financiadas enteramente por el presupuesto, y también las estimaciones de los establecimientos de Dirección Estatal, de la defensa, de los organismos de salud pública, de educación, etc.; los planes financieros de las Direcciones de Finanzas y de Créditos (bancos, cajas de ahorros, establecimientos de seguro); los planes crediticios y de caja de los bancos centrales; el presupuesto del seguro social, y el presupuesto estatal.

Los presupuestos estatales tienen un lugar prominente en el sistema de los planes financieros, los cuales coordinan estos planes y contribuyen a establecer las proporciones debidas en el desarrollo de la economía nacional. En realidad, enlazando todos los planes financieros de las ramas y de las Direcciones Generales, los presupuestos se elaboran en calidad de planes financieros básicos de los estados de democracia popular.

Como puede observarse, es "el enlace directo de los presupuestos socialistas con las empresas y las ramas de la economía según los ingresos y egresos, tanto como el enorme rol de los presupuestos en la

1/ *La información sobre estas materias se ha obtenido de la obra de* D. Butanov, V. Bochkova, I. Shievel "Finanzas de los países de democracia popular" Departamento de Publicaciones. 1962.

/coordinación de

coordinación de todos los planes financieros del país, hacen de ellos verdaderos presupuestos de toda la economía nacional. Este rasgo caracteriza los presupuestos de los países socialistas no solamente desde el punto de vista cuantitativo sino que le otorga una nueva cualidad y crea la posibilidad de tener en cuenta todas las necesidades de las leyes objetivas económicas durante la marcha de la construcción socialista". 1/

Antes de instalarse los regímenes de democracia popular, los sistemas presupuestales se caracterizaban por la multiplicidad de sus presupuestos. En efecto, en cada país, por lo general, junto con el presupuesto básico normal existían presupuestos para las empresas y los diferentes monopolios estatales, los presupuestos para las cajas autónomas, para las direcciones especiales y administraciones, y para los órganos de dirección local. Aparte de esto, se solían formular los llamados presupuestos extraordinarios cuyos recursos se destinaban a los mandos militares. La reestructuración de los sistemas presupuestales se inició después del establecimiento del nuevo régimen. En los primeros años de gobierno, se interrumpió la confección de presupuestos extraordinarios en cuanto a los presupuestos autónomos que previamente tenían una significación independiente y fueron incluídos en el presupuesto estatal los presupuestos del seguro social y los presupuestos locales.

La creación de los nuevos sistemas presupuestales constituídos sobre los principios del "centralismo democrático y de la unidad orgánica" se realizó durante un largo proceso. Por ejemplo, en Rumania, en 1949, en el presupuesto estatal único se incorporaron todos los presupuestos locales y el presupuesto del seguro social. En Bulgaria, la unión de los presupuestos locales con el presupuesto estatal tuvo lugar en 1940, y en 1950 fueron incluídos por primera vez en el presupuesto estatal, los presupuestos del seguro social y de esa manera fue creado el presupuesto único

1/ Ob. Cit. pág. 21.

/de la

de la República Popular de Bulgaria.

En Checoeslovaquia la reestructuración del sistema presupuestal tomó más tiempo que en los otros países. En efecto, el presupuesto del seguro nacional y todos los presupuestos locales fueron incluídos en el presupuesto estatal en 1950. Pero hasta el término del año 1951, existió conjuntamente con el presupuesto estal el llamado fondo centralizado de la economía nacionalizada, del cual se financiaban las empresas estatales, y solamente en 1951 este fondo fue liquidado y las empresas estatales empezaron a construir todos sus trabajos financieros sobre la base de enlaces directos con el presupuesto estatal. Por consiguiente, la unidad presupuestal del sistema Checoeslovaco fue alcanzada solamente en 1952.

Los presupuestos de los países europeos de democracia popular tienen una estructuración de doble núcleo, o sea, presupuesto central y los presupuestos locales, están reunidos en un solo presupuesto estatal. Este es el sistema presupuestal que existe en Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria y la República Democrática Alemana. Con fines ilustrativos de la forma de elaboración del presupuesto se presenta el sistema presupuestal rumano. (Véase cuadro adjunto). Cabe hacer notar que la elaboración del sistema presupuestal Checoeslovaco es diferente, pues incluye el presupuesto central, los presupuestos locales de las regiones Checoeslovacas y el presupuesto de Eslovaquía que se compone de los presupuestos de las Direcciones Centrales Eslovacas y de los presupuestos de los Comités Eslovacos.

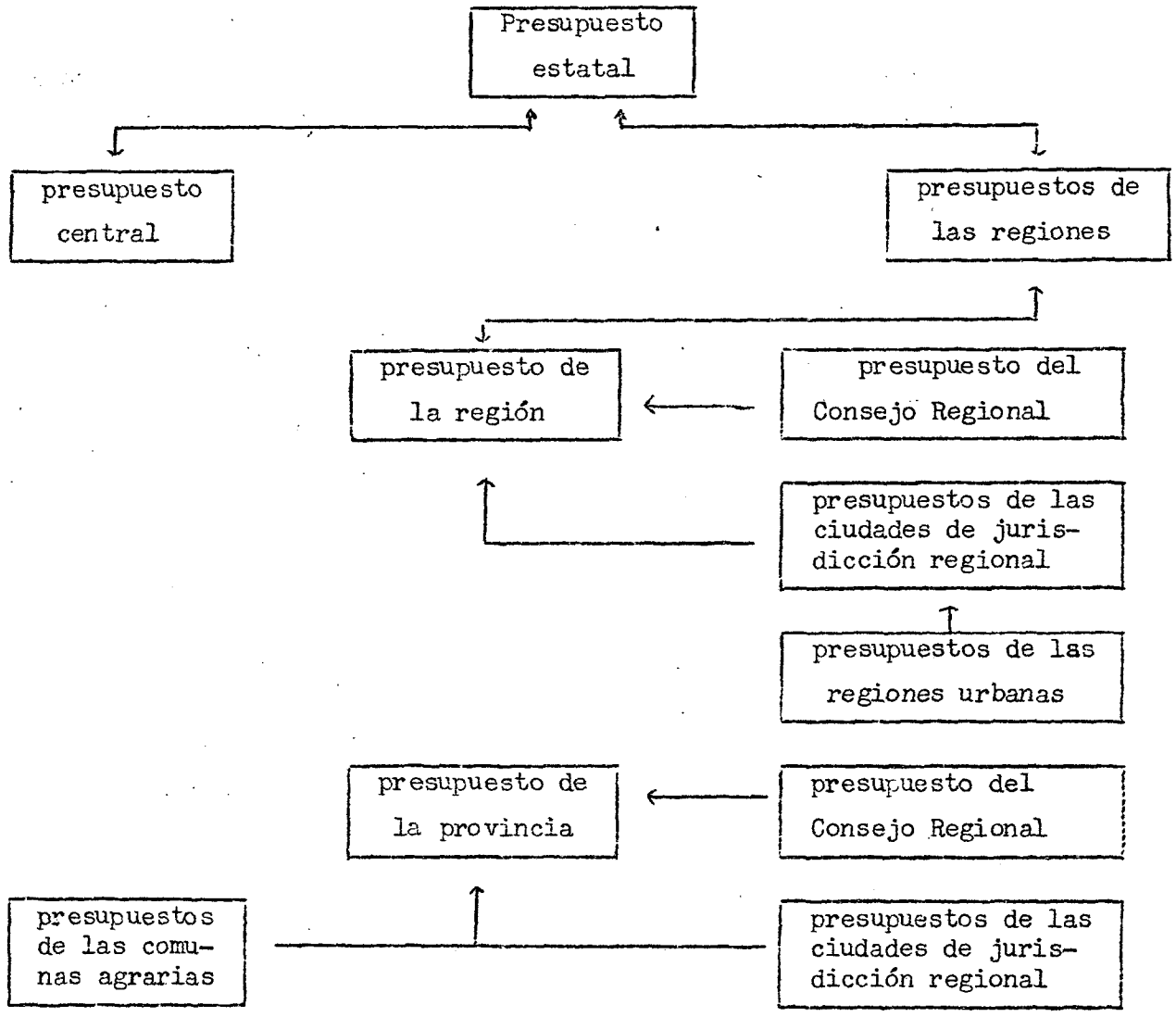
En cambio, el sistema presupuestal más sencillo es el de Albania, debido a la inexistencia de separaciones provinciales, lo que permite reunir el presupuesto central y los presupuestos regionales, los cuales, en la mayoría de los casos, representan por sí solos el último núcleo del sistema presupuestal.

En todos estos países, los presupuestos del seguro social constituyen una parte del presupuesto central. En la República Democrática Alemana y en Rumania los niveles presupuestales del seguro social se establecen anual y directamente por la Ley Presupuestal. En Bulgaria, la ejecución del Presupuesto Estatal es aprobada por la Asamblea Popular en sus sub-divisiones de presupuesto central, presupuesto de seguro

/social y

Cuadro 26

Sistema Presupuestal Rumano



social y presupuestos locales.

Como puede observarse, el papel predominante en los sistemas presupuestales de los países de democracia popular pertenece a los presupuestos centrales, cuya parte de gastos es de las dos terceras, cuarta o quinta parte de todos los egresos de los presupuestos estatales totales.

En China Continental, el Gobierno recibió la influencia del sistema financiero de la Unión Soviética, en tres elementos básicos, en los que se basa la gestión sana de las finanzas de la República Popular China y que son importantes dentro del sistema: la unidad de las finanzas chinas, su planificación en el cuadro de la planificación económica, la práctica que realiza los cambios y subsana los errores en función de los hechos, de la realidad del movimiento económico. 1/

En la República Popular de China, gracias a la unidad presupuestaria, se agrupa en un solo documento con los ingresos y los gastos del Estado, por una parte, los de todas las subdivisiones territoriales, de la provincia en la comuna popular, y por otra parte, los de las empresas estatales cuya importancia es preponderante en la industria y el comercio. En el cuadro adjunto se puede ver la composición de ingresos y gastos presupuestales. La centralización unida a esta unidad presupuestaria no excluye, además, la autonomía de las empresas estatales y de las autoridades locales, ya que la centralización y descentralización están armoniosamente combinadas. Debido al aumento notable de las tareas que conciernen al Estado, las responsabilidades de las provincias y de las ciudades han aumentado considerablemente en 1958.

En China, igual que en otros países socialistas, la planificación financiera - presupuesto, crédito, moneda - se efectúa al mismo tiempo que la planificación económica para asegurar el equilibrio de la moneda, las proporciones justas de la acumulación y del presupuesto estatal en la renta nacional, los gastos de la construcción básica en el presupuesto estatal, el equilibrio de los ingresos y de los gastos con superávit, etc.

1/ Véase de Henri Delorme "El Sistema Financiero Chino". 1962.

Cuadro 27

Presupuesto de China Continental

	1955		1956		1957		1958	
A. Ingresos		%		%		%		%
TOTAL	27.20	100	28.74	100	31.02	100	41.86	100
Impuestos	12.75	46.9	14.09	49	15.49	49.9	18.74	44.8
Utilidades de las empresas del Estado	11.19	41.1	13.43	46.7	14.42	46.5	22.02	52.6
Empréstitos y seguros	2.36	8.7	0.72	2.5	0.70	2.3	0.8	1.9
Otros ingresos	0.9	3.3	0.5	1.8	0.41	1.3	0.3	0.7
B. Gastos								
TOTAL	29.34	100	30.58	100	30.42	100	40.96	100
Fomento de la economía	13.76	46.9	15.92	52.1	14.91	49	26.27	64.1
Servicios sociales y culturales	3.19	10.9	4.6	15	4.64	15.3	4.35	10.6
Defensa nacional	6.5	22.1	6.12	20	5.51	18.1	5	12.2
Administración	2.15	7.3	2.66	8.7	2.27	7.5	2.28	5.6
Otros gastos	3.74	12.8	1.28	4.2	3.09	10.1	3.06	7.5
C. Saldos	2.14		1.84		0.6		0.9	

Resumen

Los gobiernos de países tanto capitalistas como socialistas, reconocen la utilidad de emplear el Presupuesto fiscal anual como instrumento de planificación operativa de corto plazo, relacionados con planes y programas de plazo medio y largo para el fomento del desarrollo o la mantención de la ocupación.

En Europa occidental, países como Francia, Noruega, Suecia, Dinamarca Holanda, Inglaterra y otras naciones, están realizando interesantes experiencias en la adopción del presupuesto fiscal como mecanismo de orientación de las inversiones y de política económica general.

En Estados Unidos de Norteamérica, el sistema presupuestal se basa en el reconocimiento de que el presupuesto es el programa fiscal del Gobierno. En este país se presenta el presupuesto del Gobierno Federal y el de algunos Estados y agencias autónomas, en forma de Presupuestos por Programas. Esta reforma se introdujo, en el caso del Gobierno Federal, en el año 1950 en todos los Ministerios. Más tarde se ha extendido a los presupuestos de algunos Estados, como también de numerosos municipios. El sistema se experimentó primeramente en la Tennessee Valley Authority a partir de 1934 en adelante y más tarde se perfeccionó en las fuerzas armadas.

En los países en vías de desarrollo se ha acogido con interés la idea de utilizar el presupuesto con fines de planificación. Estos países ven en el presupuesto un mecanismo útil para mejorar la administración y racionalizar los gastos dentro de una política que les permita acelerar el crecimiento. En Asia, el país que ha logrado más avances en este sentido, ha sido Filipinas, país que en 1956 introdujo el sistema de presupuestospor programa, con la asesoría de expertos norteamericanos. Se estima que la experiencia filipina es una de las más completas dentro del llamado mundo subdesarrollado. Otros países asiáticos que están utilizando estas técnicas son Thailandia, China Nacionalista, Irán y, en pequeña escala la India.

En Africa, las experiencias más conocidas son las de la R.A.U. y Ghana. La República Arabe Unida realizó una reforma presupuestaria en el período 1962-63 e introdujo el concepto de presupuesto único del sector público, dividido entre presupuesto de servicios y de empresas; en ambos

/se separan

se separan las inversiones, las cuales se presentan clasificadas por sectores de actividad e identificadas por proyectos, fijando asignaciones para 5 años, dentro de las líneas del Plan Quinquenal de Desarrollo. En Ghana se inició desde 1960-61 una progresiva incorporación de las técnicas de presupuesto por programas. En 1961-62 se creó un subtítulo en cada Ministerio que contiene los "gastos del Plan de Desarrollo"

En América Latina, la necesidad de acelerar el crecimiento ha llevado a muchos gobiernos a formular planes de desarrollo. Estos se han concretado en señalar orientaciones a la política de desenvolvimiento, quedando la ejecución de dichos planes, en la parte del sector público, a cargo del presupuesto fiscal. En muchos países, se han separado los gastos corrientes de los de capital, con vistas a coordinar estas últimas con los planes de mediano plazo. En Colombia, por ejemplo, se separó en 1961 el Presupuesto de Funcionamiento del de Inversiones, siendo este último coordinado con el Plan Cuatrienal de Inversiones; los gastos se clasificaron por programas, actividades y proyectos, el Gobierno Central, como también en las agencias descentralizadas. En Bolivia, se presentó un presupuesto-programa desde 1961 coordinado con el plan decenal y bienal de desarrollo. En Venezuela, el presupuesto-programa se envía al Congreso como anexo tradicional desde 1962. En Ecuador, se presenta al presupuesto del gobierno central dividido en de Operación y Capital y a partir de 1963 se le clasifica por programas. En Perú se reformó la ley Orgánica de presupuestos y desde 1963 se presenta clasificado por programas. En Paraguay se divide el presupuesto en Corriente y de Capital para los niveles central y descentralizado del Gobierno y se clasifica por programas desde 1963. En Costa Rica, el presupuesto se presenta desde 1963 en la forma tradicional y en forma "económica", clasificado por programas. Del mismo modo, países como Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua están clasificando desde 1964 sus presupuestos por programas. Finalmente en 1964, la República Dominicana y Haití están realizando los primeros esfuerzos por presentar sus presupuestos por programas; y Chile ya lo ha aplicado a los Ministerios de Educación y Salud.

En los países socialistas, el presupuesto es considerado como una pieza vital en la planificación. En la Unión Soviética forma parte de los planes financieros y permite dar cumplimiento a las tareas que plantea el

/plan general

plan general de la economía nacional. En los países de democracia popular también se considera al presupuesto como integrado al sistema de los planes financieros y abarcan todo el sector estatal. En Rumania se incorporaron al presupuesto estatal único en 1949 los presupuestos locales y el del seguro social. En Bulgaria los presupuestos locales y del seguro social fueron incluídos en el estatal en 1950. En Checoslovaquia la reestructuración del sistema presupuestal tomó más tiempo; en 1950 se incluyeron el presupuesto estatal, los locales y del seguro social, pero hasta fines de 1951 existió conjuntamente el llamado "fondo centralizado de la economía nacionalizada" del cual se financiaban las empresas estatales; la unidad presupuestal solo se consiguió en definitiva en 1952. Los nuevos presupuestos formulados tienen una estructuración de doble núcleo: el presupuesto central y los locales, reunidos en un solo presupuesto estatal. Este sistema existe en Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria, y Alemania Oriental y tiende a facilitar la planificación nacional y su regionalización, El presupuesto checoslovaco es más complejo pues incluye además el presupuesto de Eslovaquia en forma separada; mientras el de Albania es el más simple, ya que no existen separaciones provinciales. En China el presupuesto estatal reune en un solo documento los ingresos y gastos del estado, de los territorios, de la provincia, de la comuna popular, y de las empresas estatales. En todos los países socialista, el presupuesto estatal constituye el mecanismo anual de ejecución de los planes septenales o quinquenales de desarrollo, según los casos.

Bibliografía

Beer, Samuel, "Tresury Control: The Coordination of Financial Policy in Great Britain". A P S R. March, 1955.

Borth, Daniel "Hoover Commission Recommendations on Budgeting and Accounting", C E C. Feb. 1950

Benson, George C.S. "Financial Control and Integration", Harpers, 1934.

Brundage, Percival, "A Critical Look at the Budget Process", PAR, N° 4, 1954.

Buck, A.E. Financing Canadian Government, PAS, 1949.M

Buck, A.E. The Budget in Governments of Today, Macmillan, 1934.

Buck, A.E. Public Budgeting, Harper, 1929

/Buck, A.E.

Buck, A.E. "The Development of the Budget Idea in the U.S.", in Waldo's Ideas and Issues.

Burkhead, Jesse, "Federal Budgetary Developments: 1947-48 PAPN° 3, 1948.

Butanov, Bochkova y Shievel "Finanzas de los países de democracia popular". Dto. Publicaciones, 1962

Chamber of Commerce of the U.S. The Federal Budget System; How it Works, How it can be Improved, 1954.

Chatters and Hoover An Inventory of Governmental Activities in the U.S., MFOA, 1947.

Central Bank of Egypt "Economic Review", Vol 11. N° 3. Cairo 1962

Chin-Wen-Kwang "The Budgetary System of the People's Republic of China: a preliminary survey". Rev. Public Finance. Vol XVIII Nos. 3 y 4. 1963

Colm, Gerhard, The Need for Further Budget Reform: a Joint Statement. Nat'l.Planning Association, 1955.

Committee for Economic Development, Control of Federal Government Expenditures, 1955.

Dawes, Charles, "The First Year of the Budget of the U.S., Harpers, 1923.

Dirks, F.C., "Recent Progress in the Federal Budget" Nat'l tax Journal, N°2, June, 1954.

Delorme, Henri "El sistema Financiero Chino", 1962.

Dizón y Agcaoili "Presupuesto por Actividad en Filipinas". Min. 1959.

Fabricant, Solomon, "The Trend of Government Activity in the U.S., since 1900," Bureau Economic Research, 1952.

Fortune, Magazine "The Budget is Out of Control", March 1950: The Dreadful Deficit, Feb. 1950.

Glassen, Chester "Evolution of Federal Budgetary Administration Through Statutory Enactments. Executive Orders, and Administrative Interpretation, Mimeo, undated.

Kull, Donald "Budget Administration in the TVA." New York 1938

/Lavrov "El

Lavrov "El Presupuesto de la Unión Soviética". Moscú 1958

Margolín M.S "Planificación Financiera". Dto. Publicaciones 1961.

(Mimeo) "Significant Dates in the Development of American National Budgeting."

Miller, H.F. "The Army Budget Process, 1952, mimeo.

Mayler, E.E. "The Federal Budget System in Operation, 1941, Historical Treatment with description of recent (since 1921) budget System.

Naidu, Krishna "United Nations Technical Assistance in Performance Budgeting". The Federal Accountant. Vol XI N. 4, June 1962.

Naciones Unidas, CEPAL
"Progresos en materia de Planificación en América Latina"
- "La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria". E/CN.12/BRW.2/1/L.10, 1962

OECD "The budget as a tool of Economic Policy". OECD Observer N° 7, Sept. 1963

Pace, Frank "The Federal Budget", Tha Annals, Nov. 1949.

Pearson, Norman "The Budgeting Function in the Department of Agriculture", PAR, Winter, 1943.

Powell, Fred, "Control of Federal Expenditures: a Documentary History, 1775-1894, Broockings, 1939.

Republic of Ghana "Budget Reforms in Ghana" Mim. 1961.

Sagan, John, "An Analysis of Federal Budgets" CEC, Aug. 1951.

Selko, D.T. "The Federal Financial System, Brookings 1940,

Stourm, Rene "The Budget, Appleton, 1917; French classic on the budget; reference to many other countries.

United Nations "Some Problems in Financial Administration in Africa Countries". Mim. April, 1962

U.S., Congress, 62 C, 2S, H. Doc. N° 859, 1912,
"The Need for a National Budget System.

Capítulo IV

LOS PRESUPUESTOS ECONOMICOS NACIONALES COMO INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

I. Introducción

Toda población se encuentra ante el imperativo de sustraer los recursos naturales de su medio geográfico y transformarlos para poder sobrevivir y progresar. En ese proceso, la población utiliza maquinarias, herramientas, etc., que elevan la productividad de su trabajo. La actividad se rige por ciertos principios y se realiza dentro de una organización social y económica, que combina los factores, orienta la producción, distribuye los ingresos, etc. En función de múltiples factores, los recursos productivos se van polarizando y distribuyendo por grupos propietarios y se localizan geográficamente. Para conocer esa realidad se levantan inventarios de recursos naturales (tierras, suelos, aguas, minas) y de recursos energéticos (caídas de agua, petróleo, carbón); censos de población (distribución por edades, sexos, profesiones); balances de la riqueza nacional (riqueza tangible, renovable, riqueza intangible, activos y pasivos de la economía); y esquemas de organización institucional. Así se logra tener conocimiento de lo que se llama estructura económica.

El esfuerzo combinado de estos elementos genera la producción nacional. A ella se agregan los bienes importados desde otros países y se le restan las exportaciones del país.(bienes y servicios disponibles).

El proceso de producción da origen a una corriente de bienes y de dinero que se mueven en direcciones opuestas. La corriente de bienes se genera al extraer las materias primas. Prosigue al trasladarse estas materias primas hacia las fábricas, al enviarse en forma semielaboradas a otras fábricas, al venderse el producto terminado al mayorista, al trasladarse desde el mayorista al minorista o detallista, y termina cuando éste lo hace llegar al consumidor o a su destino final. Al mismo tiempo, corrientes de dinero se están moviendo en dirección opuesta: la corriente que forma el tronco principal se va canalizando a medida que fluyen los pagos desde los consumidores a los detallistas, desde los detallistas a los mayoristas, desde los mayoristas a los fabricantes, desde los fabricantes a los productores de materias primas y en cada una de estas fases, en forma de sueldos, salarios, utilidades, y demás remuneraciones vuelve hacia los

/consumidores para

consumidores para dar lugar a un nuevo proceso.

Existen además otros pagos que se efectúan en forma simultánea y están destinados a comprar bienes producidos en otros años, o sea, partes del capital nacional o bienes de uso duradero, por ejemplo, automóviles usados, casas viejas, y otros objetos. Todas estas necesidades de dinero se traducen en una demanda de medios de pagos que el sistema bancario debe proveer para hacer factible el proceso de intercambio.

Estos hechos se presentan ante el hombre en un complejo y abigarrado conjunto. Frente a la necesidad de conocerlos, hay dos reacciones o actitudes: la del hombre práctico, que relaciona dos o tres hechos para llegar a una conclusión útil a sus propósitos, y la del hombre de ciencia que busca, mediante razonamiento lógico, las relaciones entre todos los hechos y trata de ordenarlos en un sistema coherente de conocimientos.

En el campo económico, el que elige el camino científico se encuentra frente a tres problemas: a) cómo obtener y seleccionar informaciones estadísticas que reflejen los hechos; b) cómo ordenar en un sistema lógico las relaciones que existen entre ellos; y c) cómo contabilizar los datos en sistemas coherentes que reflejen las relaciones principales entre los hechos. Una vez resueltos estos problemas, el investigador puede realizar el análisis que se propone.

El primer problema escapa al control del economista, pues la función de recoger estadísticas está encargada a otros niveles. Los dos restantes le corresponden, sobre todo el segundo. Para conocer las relaciones entre ciertos hechos y comprender la dinámica de los acontecimientos, se formulan "modelos" teóricos, en que se fija cierto número de parámetros y de variables con los cuales se hace el análisis, dados ciertos supuestos.

Para contabilizar los datos, en función de las necesidades que crea el análisis y que son puestas de manifiesto por los modelos, se han creado los sistemas de contabilidad nacional. En ellos se muestran consecuentemente en virtud del esquema teórico previsto, las informaciones estadísticas, clasificadas en forma conveniente, y procurando hacerlas compatibles entre sí.

Sin duda, los tres problemas deben abordarse en forma simultánea

/ya que

ya que los avances en un campo hacen posible los progresos en los otros. Así, los avances teóricos permiten elaborar nuevos sistemas de contabilidad social y nuevos esquemas de clasificación, lo que, a su vez, crea nuevas necesidades para el mecanismo colector de estadísticas.

Los esfuerzos por formular modelos teóricos no son nuevos. Son conocidos los aportes de Cournot, Walras, Marshall, Keynes y otros. Tampoco son nuevos los intentos de medir el ingreso y la riqueza nacionales pues algunos ensayos se remontan al siglo XVII. Por ejemplo, se cita a Gregory King como autor de una evaluación de recursos de Inglaterra en 1672, para compararla con la de los países enemigos; a Sir William Petty como recopilador de cifras sobre la riqueza de Irlanda. En Francia, de Foville da a conocer en 1789 nuevas estimaciones de la renta nacional.

En el siglo XIX se inician estudios más sistemáticos. Entre los primeros cabe señalar las estimaciones de Carlson para Francia, de Prokopovich para Rusia y de W. Stuart para Inglaterra.

En el plano teórico, se consideran como precursores en materia de contabilidad nacional a Quesnay con su Tableau Economique (1758) y a Lavoisier en De la riqueza territorial del Reino de Francia (1791). El mismo Adam Smith, en la primera frase de su obra fundamental, hizo una definición del producto nacional. Los economistas posteriores se refirieron de una u otra manera al concepto de producción, que fue precisado primero por economistas como Alfred Marshall, Irwing Fisher, Pigou, y luego por Keynes, Hicks, y otros.

El impulso dado por Keynes a la teoría económica, especialmente a la concepción macroeconómica, fomentó la elaboración de mejores sistemas de cuentas. Por otro lado, el conflicto bélico, y, después, el proceso de reconstrucción de los países devastados, el paso de una economía de guerra a una de paz, y la necesidad de desarrollar las áreas atrasadas, fueron nuevos estímulos para construir sistemas de medición y contabilización de la producción. Los gobiernos comienzan a interesarse por estos sistemas para hacer frente a problemas como la desocupación, estancamientos sectoriales, etc.

Con base en los sistemas de contabilidad económica que refleja el pasado, es posible preparar presupuestos económicos que muestran lo que

/acontecerá en

acontecerá en el futuro si se adoptan ciertas decisiones. En efecto, se concibe que el Presupuesto contiene un conjunto de decisiones que es preciso ejecutar. Significa una visión de lo que ocurrirá, es un conjunto de intenciones. Como todo presupuesto, existe un conjunto de mecanismos a través de los cuales estos se formulan, se aprueban, se ejecutan y se controlan. Una vez ejecutadas las decisiones financieras contenidas en el Presupuesto, se puede conocer el resultado a través de las Cuentas en que se fueron asentando todos y cada uno de los actos realizados. Revisados y controlados los resultados a través de la contabilidad se puede analizar el curso seguido por el desarrollo económico en ese año y entrar a programar para el futuro a través de nuevos presupuestos. Así se encadenan entre sí la contabilidad nacional con los presupuestos nacionales, o sea, el pasado con el futuro.

Ahora bien, como existen varios sistemas de contabilidad nacional también es posible distinguir varios tipos de presupuestos nacionales. De los fines propios de cada presupuesto y del área que cubran dependerán sus semejanzas o diferencias, tal como se verá en los párrafos que siguen.

II. La Contabilidad y los Presupuestos Nacionales en los países de empresa privada

A partir de la gran crisis que sufrieron los países capitalistas en los años 30, se han venido desplegando grandes esfuerzos por establecer métodos de contabilidad económica nacional. Actualmente, los sistemas de contabilidad nacional podrían clasificarse en: a) los que calculan el valor de la producción; b) los que miden el proceso financiero y c) los que evalúan la riqueza nacional. Los primeros determinan la producción generada en un período específico, y los segundos la producción de un año más las transacciones de activos viejos, o sea todas las que se hacen con dinero y/o crédito. Los terceros miden los patrimonios nacionales.

Los sistemas que se ocupan de la producción pueden hacerlo en dos formas: midiendo el valor neto de la producción, es decir, solamente los bienes y servicios finales (sistema de cuentas nacionales); o calculando el valor bruto de la producción, o sea, tanto el valor de los bienes finales como los intermedios (sistemas de insumo-producto o de relaciones interindustriales). En el primero, los sectore se clasifican institucionalmente, y en los segundos, económicamente. /Los sistemas

Los sistemas que miden el proceso financiero consideran las transacciones realizadas para comprar la producción nacional, las transacciones financieras destinadas a comprar activos existentes, a producir cambios de cartera y de balances de caja. El sistema más general es el de "Flujo de fondos" o de "Fuente y usos" o de "Flujos monetarios". Cuando sólo se miden las transacciones que significan flujos de ahorro e inversión hechas en el mercado de capitales, se habla del "Sistema de fuentes y usos de fondos de inversiones".

Los sistemas que tratan de medir la riqueza nacional consideran los activos y pasivos, en cuyo caso nos encontramos frente a un "Sistema de balance nacional"; o bien los activos tangibles y derechos netos sobre el exterior, en cuyo caso se habla de "Sistema de riqueza nacional".

Conforme a lo visto existen los siguientes sistemas:

A. Los que miden la producción

1. Cuentas nacionales o cuentas de ingreso nacional.
2. Cuentas de relaciones interindustriales o de relaciones tecnológicas de insumo-producto.

B. Los que miden el proceso financiero

3. Cuenta de flujo de fondos o de flujos monetarios.
4. Cuenta de fuentes y usos de fondos de inversiones.

C. Los que miden la riqueza nacional

5. Cuenta de balance nacional.
6. Cuenta de la riqueza nacional.

Al estudiar brevemente cada sistema se procura contestar preguntas como las siguientes:

¿en qué modelo teórico se inspiran?

¿qué antecedentes históricos tienen?

¿para qué sirven?

¿qué miden?

¿quienes son los sujetos de las transacciones?

¿cómo se clasifican los sectores?

¿qué análisis

¿qué análisis permiten hacer?

No se consideran aquí, sin embargo, los métodos de medición empleados en cada sistema. 1/

1. Sistemas contables que miden el valor de la producción

Como se ha señalado, los métodos de contabilizar las transacciones que provienen del intercambio de la producción de un período determinado son los de cuentas nacionales y de insumo-producto.

A. Sistemas de cuentas nacionales y el presupuesto nacional

El propósito de las cuentas nacionales ha sido resumido en los siguientes puntos: i) medir el valor neto de la producción nacional en un período determinado; ii) medir el aporte de las unidades económicas a la producción nacional separando el valor agregado por cada una; iii) medir el volumen de ingresos que se destina al consumo y el que se destina a la inversión y iv) comparar la producción total con cada una de las transacciones que determinan su generación y su distribución en el sistema económico.

El cumplimiento de estas finalidades de las cuentas de ingreso nacional permite a los gobernantes formular su política económica, en la que se consideran los probables acontecimientos que deberá afrontar.

1/ El interés de los países subdesarrollados por conocer estas metodologías ha crecido paralelamente a la necesidad de programar su desarrollo conscientemente. Saben ellos que en la medida en que cuenten con buena y ordenada información, podrán realizar: 1) una descripción de la economía y sus características; 2) un análisis de su funcionamiento y desarrollo, especialmente a través del uso de coeficientes (como capital-producto, elasticidad-ingreso, etcétera) integrados en un conjunto de sistemas de ecuaciones conforme a los modelos seleccionados; 3) la formulación de una política económica, consecuente con dicho análisis; esta política se realiza a través de los programas de desarrollo.

De acuerdo con este orden, se logra una descripción de la economía a través de la contabilidad nacional; se analiza usando ciertos coeficientes de relación previamente ordenados en un modelo y por último se formula un programa. O sea, primero se mira hacia el pasado, se verifican los elementos constantes y variables, y luego se formulan predicciones para el futuro. El pasado se refleja en las cuentas diversas y el futuro en los presupuestos.

/La presentación

La presentación sistemática y entrelazada de antecedentes hace posible construir una política coherente para cumplir la tarea de incrementar el producto nacional y mejorar su distribución. Al contar con series para varios años, el sistema permite, igualmente, controlar los resultados obtenidos con la política.

El sistema de cuentas nacionales, en sus clasificaciones por unidades, está influído por el esquema Keynesiano. Este modelo, en su forma más simplificada se expresa:

(1) $$Y = C + A$$

en el que Y es el ingreso nacional, C el consumo y A, el ahorro. Esta expresión muestra la igualdad básica para una economía sin intervención estatal ni comercio exterior. Como la demanda global está compuesta por el consumo y la inversión, se tiene

(2) $$D = C + I$$

en la que I es la inversión. Como la demanda, para que exista equilibrio, debe ser igual al ingreso generado, se tiene que

(3) $$Y = D$$

Reemplazando por (1) y (2) se obtiene que

$$C + A = C + I$$

de donde

$$A = I$$

siendo ésta la condición de equilibrio del sistema. Los conceptos básicos que usó Keynes para sus formularios son conocidos: preferencia por la liquidez, eficacia marginal del capital, tasa de interés, propensión a consumir, etc. El nivel de empleo en situación de equilibrio está detérminado para él por la función oferta global, la propensión a consumir, y el volumen de inversión. No corresponde entrar aquí a describir todo el modelo keynesiano que se supone conocido. Si se reemplazan las igualdades se tiene

(4) $$Y = C + I$$

/Obtenida la

Obtenida la condición básica para el equilibrio económico, se puede desmenuzar un poco más el significado de estas igualdades. Descomponiendo C se tiene

$$C = Cp + Cg$$

en la que Cp, es el consumo privado; y Cg el consumo del gobierno. Descomponiendo A se tiene

$$A = Ae + Ap + Ag$$

en la que Ae es el ahorro de las empresas, Ap el ahorro de las personas, y Ag el ahorro del gobierno.

Partiendo de la ecuación $Y = C + A$ y sustituyendo se tiene

(5) $$Y = Cp + Cg + Ae + Ap + Ag$$

Partiendo de la ecuación (4) y descomponiendo se tiene que

$$Y = C + I + (x - M)$$

en la que x, son las exportaciones y la expresión M las importaciones. En esta ecuación se ha separado el comercio exterior y la intervención del gobierno. Descomponiendo C se tiene

(6) $$Y = Cp + Cg + I + (x - M)$$

De esta ecuación se deduce que el ingreso nacional es igual a la suma del consumo del gobierno, más el consumo de las personas, más la inversión bruta interna, más las exportaciones y menos las importaciones.

En todas estas ecuaciones está implícita la igualdad ahorro-inversión, anotada en la ecuación correspondiente. Descomponiendo $A = I$ se tiene que

$$Ae + Ap + Ag = I + (x - M)$$

De la ecuación (5) y (6) se obtiene la definición del producto nacional bruto a precios de mercado. Designando el producto nacional bruto a precios de mercado por Ym y al costo de los factores por Yf, y de acuerdo con lo visto, se tiene:

$$Ym = Cp + Cg + Ae + Ap + Ag$$
$$Yf = Cp + Cg + I + (x - M)$$

/Como para

Como para determinar el producto nacional bruto al costo de los factores es preciso descontar la tributación indirecta,

(7) $$Ym = Yf + Ti$$

en la que Yf es el producto al costo de los factores y Ti la tributación indirecta. De manera que

$$Yf = Ym - Ti$$

y sustituyendo

$$Yf = Cp + Cg + I + (x - M) - Ti$$

Mirando por el lado de los ingresos, la definición se puede expresar designando por F los ingresos de los factores productivos menos las utilidades no distribuídas de las empresas y la tributación directa sobre las empresas; por Ae el ahorro de las empresas; por Tde la tributación directa pagada por las firmas; y por Ti la tributación indirecta. De esta manera se tiene

$$Yf = F + Ae + Tde$$
$$Ym = F + Ae + Tde + Ti$$

Considerando el lado de los ingresos y de los gastos en una sola ecuación y sustituyendo se tiene

(8) $$F + Ae + Tde = Cp + Cg + I + (x - M) - Ti$$

en la que se mide el producto al costo de los factores y

(9) $$F + Ae + Tde + Ti = Cp + Cg + I\ (x - M)$$

Trabajando ahora con el producto nacional bruto a precios de mercado se tiene

(10) $$PNB = Cp + Ip + Cg + Ig + (x - M)$$

en la que Ip es la inversión privada, e Ig la inversión del gobierno.

Se puede ver en (9) que teniendo el lado del ingreso y del gasto es posible construir un sistema de cuentas con el detalle de estos términos. El sistema de cuentas nacionales se basa precisamente en un sistema en el que se coloca una cuenta para el sector personas, una para los

/negocios, una

negocios, una para el gobierno, una para el comercio exterior y una para los ahorros e inversiones. Mediante un sistema de contabilidad por partida doble se van entrelazando las informaciones estadísticas a fin de darle consistencia, registrando los resultados globales en una cuenta resumen llamada cuenta consolidada de la producción.

Para fines de estudios relacionados con el desarrollo económico, el cual es estimulado según Keynes por la demanda efectiva en los países capitalistas, interesa conocer el volumen de la demanda que llega al mercado para comprar la producción. Esta se mide por el producto territorial bruto, es decir por el volumen de la demanda que presiona los bienes nacionales, descartándose la demanda de bienes producidos en otros mercados.

El producto territorial bruto se expresa en la ecuación

(11) $$PTB = Cpn + Ipn + Gn + xn$$

en la que Cpn, es el consumo privado nacional; Ipn la inversión privada nacional; Gn los gastos del gobierno en bienes nacionales; xn las exportaciones depuradas de sus insumos de materias primas extranjeras.

Existe acuerdo en el sentido de que algunas variables del sistema son autónomas y otras dependientes. En los modelos utilizados más comunmente son elementos autónomos: el consumo privado, cuando depende del aumento de la población; la inversión privada, cuando depende de innovaciones técnicas; el consumo y la inversión del gobierno, porque dependen de decisiones políticas; y las exportaciones porque dependen del ingreso de otros países, salvo en la parte en que los saldos exportables son función también del tipo de cambio a que se liquidan los retornos. Son elementos inducidos: el consumo privado porque es función del nivel del ingreso; la inversión privada en aquella parte que es función de la tasa de interés y de la eficacia marginal del capital; las exportaciones cuando son función del ingreso de otros países y del tipo de cambio. Las importaciones son función del ingreso nacional y del tipo de cambio.

En el modelo de desarrollo un aumento de la demanda de uno de los elementos determina el aumento de la demanda total. Sin embargo, el

/incremento de

incremento de la demanda sólo es posible por aumento del gasto de los sectores autónomos. Cada elemento autónomo, el incrementar su demanda, ejerce sobre la demanda global un efecto mayor al inicial debido a que operan con un cierto efecto multiplicador del gasto. Pues bien, el crecimiento de la demanda total (PTB) induce un crecimiento en el consumo, influyendo en el efecto final por la propensión a consumir y por la elasticidad ingreso; y el crecimiento en el consumo y en la demanda total inducen un crecimiento en la inversión privada, influída por el acelerador.

De lo visto se desprende que, contando con cierto número de variables, de las cuales algunas son autónomas y otras inducidas, y conociendo los parámetros básicos, la información proporcionada por las cuentas nacionales puede servir para analizar sobre la base del modelo respectivo ya visto, los factores estimulantes que se generan en el lado de la demanda.

Para cumplir las finalidades expuestas, en las cuentas de ingreso nacional se consideran las transacciones que se realizan en la compra de bienes y servicios finales. La producción en su sentido más amplio no está incluída en el sistema de ingreso nacional. Hay una parte de ella que está excluída - la producción de productos intermedios, es decir, de mercancías que se consumen en la producción de otros artículos. Por consiguiente, como se dijo, sólo incluye la producción en bienes y servicios finales. Por eso se habla de medir el valor neto de aquellos bienes y servicios; esta cifra neta representa el valor agregado por el proceso de producción en un lapso de tiempo determinado. No mide ninguna transacción que se realice con fines financieros.

Las transacciones que se incluyen son: gastos de consumo; gastos de consumo del gobierno general; formación bruta interna de capital fijo; aumento de las existencias; y exportación de bienes y servicios; sueldos y salarios, ingresos de la propiedad; utilidades no distribuídas de las empresas privadas; ingresos del gobierno general provenientes de sus empresas y propiedades; impuestos directos a las sociedades anónimas; etc. Estas son las principales transacciones; en un sistema de contabilidad nacional ellas pueden ser subdivididas enormemente, según las

/necesidades de

necesidades de información y los datos disponibles.

Al excluirse las transacciones financieras, el sistema elimina las transferencias que puedan haber tenido lugar entre los sectores económicos. Esta eliminación se hace por el proceso de consolidación. También se consolidan las transacciones internas de cada sector. En el gobierno, por ejemplo, se eliminan las transferencias entre el sector gobierno central y las entidades autónomas. Igualmente se eliminan las transferencias operadas entre los consumidores. Además se eliminan las compras de bienes intermedios hechas por las empresas, según se explicó.

Las transacciones hechas para mover la producción anual se presentan ordenadas en distintas cuentas. Tradicionalmente se ha presentado el ingreso nacional dividido en seis cuentas a saber: cuenta consolidada de la producción; cuenta del gobierno general; cuenta de los consumidores; cuenta de las empresas; cuenta del resto del mundo; y cuenta combinada de capital. La cuenta de la producción muestra en un lado el ingreso nacional al costo de los factores y en el otro el producto nacional, o sea, la suma de los gastos de los sectores, etc. Las cuentas siguientes muestran los ingresos y gastos de cada una de las unidades y la parte consumida y la ahorrada. Las transacciones corrientes que hace cada sector se equilibran usando un sistema de contabilidad por partida doble, con la entrada correspondiente en la cuenta de otro sector.

El sistema de cuentas de ingreso nacional se divide en cuatro sectores: consumidores, empresas, gobierno, y exterior. Su comportamiento difiere y su conducta determina a la postre el movimiento del sistema económico. Las transacciones hechas por cada sector se reflejan en otro o en todos los otros. Este ingreso puede ser gastado en consumo o ahorrarse; si se gasta en consumo se incluye como entrada en otro sector y si se ahorra se ingresa en cuenta de capital. Otra forma de presentarlo es por actividades económicas. Aquí se divide la economía en: agrícola, industrial, transportes, construcción, comercio, minería, servicios gubernamentales, servicios personales, etc.

El ingreso nacional puede calcularse en tres formas distintas: por el lado de los ingresos distribuídos, de los gastos y de la producción. El sistema de cuentas nacionales considera los ingresos y

/gastos de

gastos de los sectores económicos, o sea, permite llegar a la cifra del producto nacional bruto desde los dos primeros ángulos. El tercer método se usa al crear cuentas no por sectores económicos, sino por actividades económicas, al tener cuentas para la agricultura, etc., basta sumar los valores agregados para tener el PNB.

Se presenta en el cuadro adjunto un ejemplo del tipo de presentación dividido en cuentas por sectores económicos.

Como las cuentas de ingreso nacional son el resultado de un modelo esbozado previamente, ellas ayudan eficientemente para la construcción de modelos destinados a hacer análisis económico. De esta posibilidad deriva una rica gama de usos de las cifras de ingreso nacional. Con fines de resumen y de presentar las posibilidades directas de estas cuentas, nos referiremos solamente a los usos analíticos inmediatos, es decir, sin necesidad de acopiar antecedentes adicionales.

G. Stewel en The Uses of National Accounts in Economic Analysis menciona los siguientes usos: 1) Sirve para averiguar el porcentaje de la composición del costo de todos los productos finales combinados en términos del valor relativo de los servicios prestados durante un período determinado por los factores de producción nacional, por factores de producción y por servicios similares prestados en el pasado. El valor de los productos terminados está dado por el consumo público y privado, por la formación bruta de capital y por las exportaciones, mientras el valor de los servicios prestados durante el período por los factores productivos nacionales por el ingreso de los factores, y los servicios de factores foráneos por las importaciones y los servicios prestados en el pasado por el consumo de capital. 2) Sirve para conocer el crecimiento o disminución del acervo nacional de capital real. 3) Sirve para verificar la razón entre importaciones y exportaciones; este sistema permite medir los efectos de los cambios en la relación de precios del intercambio de la economía con el resto del mundo.

El detalle de las transacciones que aparece en las cuentas de consumidores, empresas, etc., sirve para análisis diversos entre los que mencionaremos: aporte de las personas, gobiernos y empresas al ahorro nacional; significación de las exportaciones en la economía

nacional; importancia

Anexo al Cap. III

Cuadro 28

SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE LAS NACIONES UNIDAS a/

Producto interno

		Contra-partida				entra-artida	
1.1	Producto bruto i[illegible]o al costo de factores	2.2	49.35	1.2	Gastos de consumo privado	4.1	38.28
1.3	Impuestos indirectos	5.6	2.50	1.4	Gastos de consumo del Gobierno general	5.1	2.25
1.5	Menos subsidios	5.3	-0.50	1.6	Formación interna bruta de capital fijo	3.1	7.60
				1.8	Aumento de las existencias	3.3	3.05
				1.10	Exportaciones de bienes y servicios	6.1	8.22
				1.12	Gastos dedicados al producto interno bruto y las importaciones		59.40
					Menos:		
				1.14	Importaciones de bienes y servicios	6.2	-8.05
1.7	Producto bruto interno a precios de mercado	1.16	51.35	1.16	Gastos dedicados al producto interno bruto	1.7	51.35

a/ Las cifras son adaptadas de las cuentas nacionales de México por el año 1952; son cifras preliminares y sólo deben considerarse como ejemplo ilustrativo; todos los importes se han expresado en miles de millones de pesos.

Cuadro 29

Ingreso nacional

		Contra-partida				Contra-partida	
2.1	Remuneración de los asalariados	4.2	10.10	2.2	Producto bruto interno al costo de los factores	1.1	49.35
2.3	Ingreso de las granjas, profesiones liberales y demás empresas no constituídas en sociedad de capital	4.4	12.50	2.4	Ingresos netos por factores de la producción recibidos del resto del mundo	6.3	-0.21
2.5	Ingreso procedente de la propiedad	4.6	17.97	2.6	Menos: Asignaciones para el consumo de capital fijo	3.2	-2.35
2.7	Ahorro de las sociedades de capital	3.4	4.37				
2.9	Impuestos directos sobre sociedades de capital	5.8	1.90				
2.11	Ingreso del Gobierno procedente de sus propias empresas	5.2	0.16				
2.13	Menos: Intereses de la deuda pública	5.4	-0.16				
2.15	Menos: Intereses de las deudas de los consumidores	4.8	-0.05	2.8	Producto nacional neto al costo de los factores	2.17	46.79
2.17	Ingreso Nacional	2.8	46.79				

Cuadro 30

FORMACION INTERNA DE CAPITAL

		Contra-partida				Contra-partida	
3.1	Formación interna bruta de capital fijo	1.6	7.60	3.2	Asignaciones para el consumo de capital fijo	2.6	7.35
3.3	Aumento de las existencias	1.8	3.05	3.4	Ahorro de las sociedades de capital	2.7	4.37
				3.6	Transferencias netas de capital de las unidades familiares e instituciones privadas sin fines de lucro	4.13	0.18
				3.8	Transferencias netas de capital del Gobierno general	5.11	2.47
				3.10	Transferencias internacionales netas recibidas por las sociedades de capital	6.9	0.44
				3.12	Préstamos netos recibidos por las sociedades de capital	-(4.18+5.22+6.8)	0.84
3.5	Formación interna bruta de capital	3.14	10.65	3.14	Financiamiento de la formación bruta de capital	3.5	10.65

Cuadro 31

UNIDADES FAMILIARES E INSTITUCIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO

Cuenta corriente

		Contra-partida				Contra-partida	
4.1	Gastos de consumo privado	1.2	38.28	4.2	Remuneración de los asalariados	2.1	10.10
4.3	Impuestos directos	5.10	0.80	4.4	Ingreso de las granjas, profesiones liberales y demás empresas no constituídas en sociedad de capital	2.3	12.50
4.5	Otras transferencias corrientes al Gobierno general	5.12	0.18	4.6	Ingreso procedente de la propiedad	2.5	17.97
4.7	Ahorro	4.14	1.29	4.8	Menos: intereses de las deudas de los consumidores	2.15	-0.05
				4.10	Transferencias corrientes del Gobierno general	5.5	0.03
4.9	Utilización del ingreso corriente	4.12	40.55	4.12	Ingreso de las unidades familiares e instituciones sin fines de lucro	4.9	40.55
			Cuenta "Conciliación de Capital"				
4.11	Transferencias netas de capital al Gobierno general	5.18	0.03	4.14	Ahorro	4.7	1.29
4.13	Transferencias netas de capital a la formación interna de capital	3.6	0.18	4.16	Transferencias internacionales netas recibidas	6.11	0.00
				4.18	Préstamos netos recibidos	-(3.12+5.22+6.8)	-1.08
4.15	Desembolsos	4.20	0.21	4.20	Entradas	4.15	0.21

Cuadro 32

GOBIERNO GENERAL

Cuenta corriente

		Contra-partida				Contra-partida	
5.1	Gastos de consumo	1.4	2.25	5.2	Ingresos procedentes de propiedades y empresas públicas	2.11	0.16
5.3	Subsidios	1.5	0.50	5.4	Menos: Intereses de la deuda pública	2.13	-0.16
5.5	Transferencias corrientes a las unidades familiares	4.10	0.03	5.6	Impuestos indirectos	1.3	2.50
5.7	Ahorro	5.16	2.60	5.8	Impuestos directos sobre las sociedades de capital	2.9	1.90
				5.10	Impuestos directos sobre las unidades familiares	4.3	0.80
				5.12	Otras transferencias corrientes de las unidades familiares	4.5	0.18
5.9	Utilización de las rentas corrientes	5.14	5.38	5.14	Rentas corrientes	5.9	5.38
		Cuenta "Conciliación de Capital"					
5.11	Transferencias netas de capital a la formación interna de capital	3.8	2.47	5.16	Ahorro	5.7	2.60
				5.18	Transferencias netas de capital de las unidades familiares	4.11	0.03
				5.20	Transferencias internacionales netas recibidas	6.13	0.04
				5.22	Préstamos netos recibidos	-(3.12+4.18+6.8)	-0.20
5.13	Desembolsos	5.24	2.47	5.24	Entradas	5.13	2.47

Cuadro 33

TRANSACCIONES CON EL EXTERIOR

(Cuenta resto del mundo)

Cuenta corriente

		Contra-partida				Contra-partida	
6.1	Exportaciones de bienes y servicios	1.10	8.22	6.2	Importaciones de bienes y servicios	1.14	8.05
6.3	Ingresos netos por factores de producción pagados a la Nación	2.4	-0.21	6.4	Superávit de la Nación en cuenta corriente	6.7	-0.04
6.5	Entradas corrientes procedentes del exterior	6.6	8.01	6.6	Utilización de las entradas corrientes procedentes del exterior	6.5	8.01
		Cuenta "Conciliación de Capital"					
6.7	Superávit de la Nación en cuenta corriente	6.4	-0.04	6.8	Préstamos netos al resto del mundo	-(3.12+4.18+5.22)	0.44
6.9	Transferencias internacionales netas a las sociedades de capital	3.10	0.44				
6.11	Transferencias internacionales netas a las unidades familiares	4.16	0.00				
6.13	Transferencias internacionales netas al Gobierno general	5.20	0.04				
6.15	Entradas	6.10	0.44	6.10	Desembolsos	6.15	0.44

A. Cuenta de relaciones interindustriales y el Presupuesto de Producción y disponibilidad de Bienes y Servicios

En los países capitalistas, el primero en estudiar las relaciones tecnológicas interindustriales fué el economista Wasily Leontief. En los primeros años de la década de los 30, abocado a los problemas planteados por la gran crisis, Leontief hizo los intentos preliminares de construir tablas de insumo-producto para los Estados Unidos. El resultado de varios años de estudio lo dió a conocer en 1941, cuando publicó su libro Estructura de la economía americana 1929 - 1939.

Desde la fecha de su publicación, el sistema de insumo-producto mereció la atención de centros de investigación y de las entidades del Estado. Entre los primeros, la Universidad de Harvard mostró el mayor interés por esta nueva metodología y creó una unidad de investigación a cargo del profesor Leontief. Esta unidad trabajó en una tabulación para los años 1942 a 1944. Entre los organismos del Gobierno, la Oficina de Estadística del Trabajo aprovechó en 1944 las técnicas Leontief para sus investigaciones sobre el problema del reajuste del empleo que sería necesario cuando cesara la producción de municiones, al finalizar la guerra. Hasta 1947 diversos organismos de la defensa nacional usaron estas técnicas, en especial la Oficina de Movilización de Guerra y Reconversión. Después de 1947 varios otros organismos la han empleado, por ejemplo, el Departamento del Trabajo y el Consejo de Asesores Económicos del Presidente.

Al mismo tiempo que se difundía el uso del sistema, se registraban mejoramientos cualitativos y complementarios en la técnica. Se fueron considerando nuevos sectores, se mejoró la información, etc. Según Evans Hoffenberg, en The Interindustry Relations Study for 1947, dos acontecimientos principales caracterizan el período de post-guerra: 1) un trabajo efectuado por la Fuerza Aérea de Estados Unidos condujo al perfeccionamiento de lo que se conoce como "programación lineal"; y 2) los datos de relaciones interindustriales y sus técnicas van siendo reconocidos como herramientas útiles y centrales para muchos fines de análisis en épocas de paz, como el planeamiento de la movilización industrial.

/Con respecto

Con respecto al segundo punto, conviene señalar que en los Estados Unidos se construyó una nueva matriz, para actualizar las cifras y en 1952 Leontief actualizó un estudio correspondiente al año 1947. Posteriormente numerosos países comienzan a usar las técnicas. Son conocidas las experiencias de Inglaterra, Italia, Canadá, etc. Los organismos internacionales empiezan también a usarlas con ventajas: la Comisión Económica para Europa ha mostrado sumo interés en esta técnica, igualmente que la Comisión Económica para América Latina.

Se considera que el modelo keynesiano aparte de su valor interpretativo, es simplificado. Se basa, en general, en el supuesto de que el producto nacional es una entidad homogénea y por ello no permite conocer las consecuencias de un cambio en una parte particular del sector productor. A este fin propende precisamente una evolución posterior de la teoría keynesiana, que se conoce con el nombre de análisis de insumo-producto, desarrollada por Wassily Leontief, como ya se dijo.

Este modelo divide el sector productivo en subsectores con el objeto de conocer las corrientes de bienes y servicios entre las industrias. La agricultura puede comprar fertilizantes, o sea insumos, de la industria; la industria puede comprar materias primas de la agricultura, etc. Para explicar las relaciones técnicas entre estas compras y ventas es posible recurrir a un modelo teórico. Con ese dicho modelo se obtiene un sistema de contabilidad social que muestra ordenadamente las informaciones. El sistema de insumo-producto tiene por finalidad establecer las relaciones técnicas entre los productos físicos de los diversos sectores y los insumos físicos absorbidos por ellos.

La primera aproximación del sistema de Leontief es que el producto de cada industria es proporcional a cada insumo. O sea, los factores están combinados en proporciones fijas. Al respecto es concebible que un aumento de la capacidad productiva deba traducirse, si existe ocupación plena, en un aumento del ingreso. Un aumento del ingreso genera, a través de la demanda final en el mercado, una serie de transformaciones en la estructura productiva. Al aumentar la demanda final, las empresas procuran aumentar la producción y para ello deben comprar

/productos intermedios

productos intermedios; o sea un cambio en la demanda final genera un cambio en la demanda de bienes intermedios. Así pues, el modelo de insumo-producto trata de mostrar, entre otras cosas, cómo varían las corrientes de transacciones intersectoriales y el valor bruto de la producción a raíz de un cambio en la demanda final. Como se dijo, parte del supuesto que una variación en un volumen dado de producción necesita de ciertas proporciones de insumos.

Otro supuesto importante es que la relación funcional entre insumos y producción bruta es lineal. Se expresan las relaciones designando

$$x_{ij} = a_{ij} X_j$$

o sea, las compras que hace una industria "j" de productos intermedios provenientes de un sector "i" son iguales a la producción bruta de la industria "j" multiplicada por un coeficiente constante. Los coeficientes "a_{ij}" se llaman "coeficientes técnicos" y su número depende del detalle de la matriz que se está usando.

De la expresión anterior se tiene que

$$a_{ij} = \frac{x_{ij}}{X_j}$$

es decir, los coeficientes técnicos son los cuocientes entre cada insumo y el valor bruto de la producción de cada sector productor en particular. Los coeficientes técnicos se expresan en matrices detalladas, como se sabe.

El propósito básico del sistema de relaciones interindustriales es mostrar las relaciones que existen entre las distintas actividades económicas. Para ello este sistema contable presenta las interrelaciones estructurales entre los sectores.

Para el cumplimiento de sus propósitos, el sistema en estudio extiende su medición a todas las transacciones que se efectúan en el sistema económico para comprar la producción nacional en su sentido más amplio. Por consiguiente, incluye la compra de la producción de bienes finales e intermedios por las actividades y sectores económicos, o, dicho

/de otra

de otra manera, las ventas de las empresas hechas a otras empresas, a los consumidores finales, al gobierno y a otros países. Es decir, mide el valor bruto de la producción generada en un lapso de tiempo determinado.

De lo anterior se infiere que el sistema debe contabilizar las transacciones efectuadas en bienes y servicios intermedios y finales. Muestra, pues, las transacciones interindustriales. No mide las transacciones de carácter financiero, como son las "transferencias" entre sectores. Para cada actividad económica, el sistema incluye las transacciones de venta que hace hacia otras actividades de demanda intermedia y hacia los sectores de demanda final, y también las compras efectuadas a otras actividades intermedias.

El sistema de relaciones interindustriales tiene un menor grado de consolidación de transacciones que el sistema de cuentas nacionales. En este último sistema, la cuenta de las empresas muestra la producción en forma consolidada, es decir, eliminando las transacciones intermedias o interindustriales. En este otro sistema, en cambio, se desconsolida esta cuenta, precisamente para mostrar las transacciones que se producen entre las industrias antes de llegar a la producción final.

Los sectores principales son de dos clases: los sectores productivos, es decir, las actividades económicas que generan la producción y los sectores consumidores, es decir, los que compran la producción a las actividades económicas. Los sectores productivos son: la agricultura, la industria, la minería, los transportes, etc., según el número de actividades que se quiera detallar. Los sectores productivos son los mismos que se consideran en las Cuentas Nacionales. Los sectores consumidores son de dos clases, de demanda intermedia y de demanda final; los de demanda intermedia están formados por las empresas productoras, y los de demanda final, por los sectores de demanda interna y los de demanda externa. Los de demanda interna son el gobierno y los consumidores, mientras la demanda exterior la hace el sector resto del mundo. En el fondo, existen los mismos grandes sectores considerados en el sistema de Cuentas Nacionales, pero se encuentran ordenados conforme al tipo de relaciones que ahora interesan, cuales son las que derivan

/del origen

Cuadro 34

PRESUPUESTO DE PRODUCCION Y DISPONIBILIDAD BRUTA DE BIENES Y SERVICIOS

Sectores consumidores / Sectores productores	Ventas para usos intermedios					Ventas para usos finales								
						Para consumo			Para formación de capital			Para exportación		
	Agricultura	Minería	Alimentos y bebidas	Textiles	Total de ventas intermedias	Personas y empresas	Gobierno	Total	Empresas	Gobierno	Total	Total exportaciones	Demanda final B+C+D	Valor bruto de la producción A + E
1. Agricultura	(1)	(2)	(3)	(4)	(A)			(B)			(C)	(D)	(E)	(F)
2. Minería														
3. Alimentos y bebidas														
4. Textiles														
.														
.														
.														
.														
.														
I. Total de insumos intermedios														
a) Sueldos y salarios														
b) Reservas de depreciación														
c) Impuestos indirectos														
d) Intereses, rentas y beneficios brutos														
II. Valor agregado bruto (a + b + c + d)														
III. Valor bruto de la producción (I + II)														

del origen de la demanda.

Para un país en vías de crecimiento, se estima que la principal ventaja del sistema estriba en que posibilita analizar la incidencia que tienen los cambios en la demanda final sobre las diversas transacciones interindustriales. Ello deriva de que el sistema permite medir los efectos que produce un cambio en la demanda final de un producto en las empresas destinadas a producirlo y los cambios consiguientes a que da lugar en otras actividades el aumento de la demanda de insumos que debe ocurrir como consecuencia de este hecho. Por consiguiente, dicho sistema es un valioso aporte a las técnicas de programación del desarrollo económico, aparte de que proporciona antecedentes descriptivos de la estructura de la producción en sus cuadros de transacciones. Véase Cuadro 11.

2. Sistemas contables que miden el proceso financiero

Estos son los de corrientes de fondos y fuentes y usos de fondos de inversión.

A. Cuenta de corrientes de fondos y el Presupuesto Económico

Los estudios de flujos monetarios han surgido como un complemento necesario de los relativos al ingreso nacional y relaciones interindustriales. Se procura con ellos crear una técnica para mejorar las decisiones de política financiera y monetaria e integrarlas con las de producción.

Correspondió a Morris Copeland iniciar en Estados Unidos los estudios de flujos monetarios en los primeros años de la década de los 30. Hacia el año 1932 publicó su primera investigación sobre los circuitos monetarios en Estados Unidos. Posteriormente trató de adaptar las medidas del circuito monetario a un sistema de contabilidad social. En un segundo estudio enfoca las corrientes monetarias a través del esquema de cuentas nacionales y lo realizó a partir de 1944 en la National Bureau of Economic Research, contando con la ayuda del consejo de Gobernadores del Federal Reserve System, que pasó a auspiciarlo en 1947. Este trabajo fue publicado por la National Bureau of Economic Research en 1942

/con el

con el título A Study of Money Flows in the United States. Cubre el período 1936 - 1942. Con esta obra demostró que era posible contabilizar las corrientes de fondos de la economía. Más tarde, el sistema de la Reserva Federal continuó con estos estudios a través de sus organismos de investigaciones económicas, y en diciembre de 1955 publicó su trabajo Flow of Funds in the United States. Este estudio comprende el período desde 1939 a 1953. Para representar la importancia de estos estudios, Wesley Mitchell afirma que "los sistemas de flujos monetarios pueden llegar a ser tan populares para los economistas de la próxima generación, como los de producto nacional bruto lo han sido para ésta".

Este sistema de cuentas procura mostrar la naturaleza e interdependencia entre los procesos financieros y no financieros de una economía. Para ello se presentan las medidas de ambas clases de actividades organizadas dentro de un sistema de cuentas económicas internamente coherente. Es necesario el sistema de cuentas si se tiene en vista que en una economía el movimiento del crédito y del dinero juega un papel muy importante. A las corrientes de bienes y servicios que llegan al mercado en virtud del proceso de producción anual, corresponde otra de recursos monetarios con los cuales se compran. Se produce así un cambio de bienes y servicios por dinero o crédito. También existen cambios entre dinero y activos viejos e instrumentos financieros. Los cambios en la liquidez, en la composición de cartera, la disponibilidad de créditos y los incentivos que existen para el crédito, se reflejan necesariamente en el mercado a través del flujo monetario dirigido a comprar el producto nacional y los activos usados. Los cambios en este flujo se expresan a través de alteraciones en el nivel y composición de los ingresos generados, de los precios, y de los gastos y volumen de transacciones. Los cambios en el sistema monetario se trasladan a través de los mecanismos financieros en la forma descrita, y a su vez influyen en ellos las alteraciones en los gastos, precios, y demás. Hay pues un proceso de relaciones mutuas.

No existe un modelo teórico que muestre todas las relaciones que existen en las corrientes monetarias. Una orientación puede encontrarse

/en la

en la teoría cuantitativa, en los esfuerzos de Copeland y en el trabajo del Sistema de la Reserva Federal en Estados Unidos. Sin embargo, para muchos, los sistemas contables de corrientes de fondos que se han elaborado corresponden más que nada a una contabilización de informaciones sobre transacciones determinadas y que tienden a dar una idea del flujo monetario. Al parecer, queda mucho por hacer todavía en este campo.

Las transacciones que cubre el sistema de corrientes de fondos son aquellas que se hacen mediante dinero y/o crédito. Según el estudio de Flow of Funds in the United States, estas transacciones pueden consistir en compras o ventas de producción corriente del año, por ejemplo, ventas de alimentos, vestuario, etc.; y de activos viejos, por ejemplo casas viejas, automóviles usados, etc.; y además cambios en la composición de cartera de los sectores económicos, transacciones en hipotecas, bonos, créditos comerciales y otros instrumentos financieros y cambios de caja.

Como se dijo, el sistema de corrientes de fondos cubre todas las transacciones que se hacen con crédito y/o dinero. Los límites del sistema van, pues, más lejos que aquellos que miden sólo la producción del año determinado.

El volumen total de transacciones, más ciertas partidas meramente contables (balances de caja, etc.), se hace posible si existe un flujo monetario. Si el volumen de transacciones se designa por T y se usa el análisis cuantitativista, se tiene que multiplicando T por los precios

$$PT = MV$$

o sea, que conociendo el valor bruto de la producción, las transacciones en bienes de producción anterior, etc., se podría determinar, según el criterio cuantitativista, y dada cierta velocidad de circulación del dinero, el volumen del circulante necesario para asegurar la estabilidad del sistema económico.

Esto es importante por cuanto además de cierto volumen de demanda que es preciso generar para comprar bienes finales e intermedios producidos en un año, hay que crear cierto volumen de medios de pago para engendrar la demanda de activos viejos que cambian de propietario. Para lograr la liquidez del caso debe existir un proceso intersectorial, de

/préstamos, endeudamiento

préstamos, endeudamiento, etc., es decir se crea, además, una cierta demanda de dinero. Si esta demanda de medios de pago no puede ser satisfecha por traslados intersectoriales de poder de compra, se orientará hacia el sistema bancario, creando una exigencia de dinero nuevo. La consideración de estos criterios es básica, para lograr una programación del desarrollo económico con estabilidad monetaria.

En resumen, de lo visto hasta aquí se concluye:

1) El modelo keynesiano ha influído sobre el concepto de producto nacional bruto y su división en unidades económicas - gobierno, personas, empresas y exterior - da origen al sistema de cuentas nacionales. Este modelo trabaja especialmente con el lado de la demanda, para lo cual considera también el flujo de ingresos con los cuales esta demanda es posible.

2) El modelo de Leontief se basa en el concepto de valor bruto de la producción y se divide por sectores intermedios - agricultura, industria, construcción, etc. - y finales - gobierno, personas, empresas y exterior. En virtud de ese modelo se construyen las matrices de relaciones interindustriales.

3) El modelo de flujos monetarios, todavía en elaboración, trabaja con el volumen total de transacciones que se realizan con dinero y/o crédito. Se ocupa de la demanda de bienes finales e intermedios producidos en el mismo año, de la demanda de bienes producidos en años anteriores, de la demanda de dinero, y se presenta dividido en cinco unidades económicas - gobierno, personas, empresas, exterior y bancos.

Este sistema procura medir cómo se ha visto no sólo la producción nacional, como ocurre con otros métodos de contabilidad nacional, sino además las compras y ventas de activos existentes, producidos en períodos anteriores, como automóviles usados, casas construídas en años anteriores, tierras, etc.

Cubre todas las transacciones de la economía que se hacen mediante crédito y/o dinero. Estas transacciones pueden consistir en compras o ventas de la producción corriente del año, ventas de alimentos, vestuario, etc., de activos ya existentes, casas y automóviles usados, etc. y

/además de

además de traslados y cambios en la composición de cartera de los sectores económicos, las transacciones en hipotecas, bonos, créditos comerciales, y otros instrumentos financieros y también los cambios en balances de caja.

Así como el fin del sistema de cuentas nacionales es mostrar el valor neto de la producción a un elevado nivel de consolidación, el sistema de corrientes monetarias trata de mostrarlo a un mínimo grado de consolidación y le agrega las operaciones financieras, créditos y demás, que realiza una economía monetaria para lograr los ajustes necesarios para mantener el equilibrio económico general, es decir, equilibrio en el mercado de bienes y servicios de consumo, y en el mercado de capitales. A lo largo del año el sistema monetario ayuda a ajustar las decisiones de ahorro e inversión tomadas ex ante hasta igualarlas ex post y a lograr la distribución que se quiere darle.

El sistema de flujo de fondos muestra las transacciones realizadas en la compra de la producción y las transferencias de fondos que es preciso hacer para el funcionamiento del mercado de bienes de consumo y el mercado de capitales. Actualmente se consolidan las transacciones operadas dentro de cada sector en que se ha dividido la economía.

Las transacciones se clasifican en financieras y no financieras. Las primeras son transacciones en activos y pasivos financieros. Las no financieras son transacciones en bienes y servicios. Entre las transacciones financieras, se distinguen los diferentes tipos de instrumentos crediticios, de instituciones de crédito, o grupos de prestamistas. Dentro de las no financieras se separan aquellas transacciones que no tienen nada que ver con el movimiento del crédito de otras que están relacionadas con él.

Cada transacción registrada se puede contabilizar a lo menos en cuatro partidas en las cuentas de los sectores participantes.

Flows of Funds in the United States, 1939 - 1953 cita el siguiente ejemplo: una transacción consistente en una compra de bienes al contado se entra como una compra de bienes por el comprador, una venta de bienes por el vendedor, una reducción en caja por el comprador, y un aumento en caja por el vendedor. Por ejemplo:

/Compra de

Compra de los consumidores	100
Venta de los negocios	100
Caja de los consumidores	- 100
Caja de las empresas	+ 100

Las transacciones tienen dos partidas no financieras - la compra y venta - y dos partidas financieras - la reducción y el incremento de caja. Algunas transacciones son totalmente de carácter financiero, por ejemplo, compras de bonos para caja o amortizaciones de deudas en caja; en estos casos, todas las entradas reflejan cambios financieros.

Como se dijo, para muchos fines analíticos es útil distinguir en las transacciones no financieras, los tipos de bienes y servicios cambiados, o el propósito inmediato satisfecho con el cambio, y, en las transferencias de fondos, los tipos de instrumentos financieros usados en pagos o cambios con otros grupos financieros. De acuerdo con este criterio, el Banco de la Reserva Federal clasifica las transacciones de cada sector en las cuentas de Flujos de Fondos en doce categorías no financieras y nueve financieras.

No Financieras	Financieras
Sueldos y salarios	Circulante y depósitos
Intereses	Oro y vales del Tesoro
Renta y derechos	Préstamos bancarios no hipotecarios
Dividendos	Obligaciones federales
Retiros netos por los propietarios	Obligaciones de Estados y locales
Primas de seguro	Bonos de sociedades anónimas
Beneficios de seguros	Hipotecas
Subvenciones y donaciones	Créditos comerciales
Impuestos	Activos y pasivos financieros
Reintegro de impuestos	Misceláneos
Transferencias de bienes raíces	
Otros bienes y servicios	

El sistema de corrientes de fondos organiza todas sus informaciones en grupos detallados de fuentes y usos de fondos para cada uno de los principales sectores en los que divide la economía. Cada sector se compone

/de unidades

de unidades económicas similares en cuanto a su estructura institucional y funcional. El estudio del sistema de la Reserva Federal considera más o menos los mismos sectores de cuentas nacionales: consumidoras, empresas, gobierno, finanzas y exterior. Pero los ha subdividido en grupos o subgrupos, salvo en el de los consumidores y el resto del mundo: el de empresas en sociedades anónimas, empresas no anónimas, y empresas agrícolas; al gobierno en gobierno federal, y gobierno de los estados y locales. Se ha creado un sector nuevo que es el de las instituciones financieras. Este sector se divide en bancos, compañías de seguros y otras instituciones invérsionistas. Véase Cuadro 12.

Los tres principales sectores están subdivididos en grupos. Así, la cuenta del sector bancario está constituída por cuentas consolidadas de cuatro subsectores: 1) bancos comerciales 2) bancos de ahorro unilateral y el sistema de Ahorro Postal 3) el Sistema de la Reserva Federal, y 4) fondo monetario del Tesoro. El sector de seguros es la suma de tres subsectores: 1) Compañías de Seguros de Vida; 2) planes de pensión de administración propia; 3) otras Compañías de seguro. La cuenta del sector instituciones inversoras es desarrollada por la combinación de fuentes y usos de fondos para tres subsectores: 1) organizaciones no lucrativas. 2) Asociaciones de ahorro y crédito, y 3) otras instituciones financieras.

Morris Copeland considera que el sistema está destinado a responder a las siguientes cuestiones: 1) quién compra el producto nacional bruto; 2) de dónde proviene el dinero para comprarlo; 3) qué grupos hacen los pagos de transferencia y prestan dinero para financiar a otros grupos; 4) cuál es la relación entre el dinero obtenido a través de financiamiento o de préstamos para financiar a otros grupos, por un lado, y los cambios en la estructura de la economía, por el otro. Junto con responder estas cuestiones generales, el sistema permite contestar preguntas más especializadas: a) qué papel juega el balance de caja en el proceso de expansión y contracción de los negocios; b) qué parte tiene el crédito y el sistema bancario y monetario; y c) cómo puede conocerse el impacto cíclico de la política fiscal en los negocios y consumidores y el impacto de la política de los negocios en los consumidores y el

/Gobierno, el

RESUMEN DE CUENTAS DE CORRIENTES DE FONDOS DE 1953

F = Fuentes de fondos, U = Usos de fondos

(Corrientes anuales, en miles de millones de dólares)

Sectores	Consumidor		Comercio						Gobierno				Instituciones financieras						Resto del Mundo		Total	
			Sociedades anónimas		Sociedades no anónimas		Fincas		Federal		Estadual y local		Bancos		Seguros		Otros					
Transacciones	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U	F	U
No financieras																						
A Sueldos	195.5	2.7		118.7		30.0		2.6		19.0		13.5		1.9		2.6		4.4		*	195.5	195.5
B Ganancias y pagos de inversiones	59.4	16.3	9.7	20.0	17.5	40.0	1.1	13.0	1.0	5.5	.8	1.0	6.2	2.1	3.5	.3	1.7	1.5	.5	1.9	101.4	101.4
C Seguros y préstamos	23.9	22.7	1.3	12.2	1.0	3.0	.4	.4	7.5	14.4	11.9	11.7	*	.3	29.0	16.7	5.7	1.4	2.2	.3	82.8	83.0
D Impuesto y reembolsos de impuestos	2.6	40.9	.5	36.0		6.8		1.1	64.8	3.1	21.4			.8		.7		*		*	89.4	89.6
E Adquisiciones de capital	22.0	63.8	.2	26.7	1.5	6.0	.4	5.0	*	4.2	.1	7.8		.1	*	.2		2.1				
F Cambio neto de existencias				1.6		.9		.3														
G Capital fijo nuevo		39.4		24.9		5.1		4.6		4.2		7.2		.1		*		2.1			820.9	819.5
H Otros	22.0	24.4	.2	.2	1.5	*	.4		*	.1	.1	.5			*	.2						
I Compra y venta de otros bienes y servicios		155.4	538.3	341.8	195.8	130.2	29.8	10.8	5.0	38.8	5.8	6.4	.8	.7	.5	3.4	4.9	3.0	15.8	14.3		
Total	303.4	301.8	550.0	555.3	215.9	215.9	31.7	32.8	78.4	85.1	40.0	40.4	7.0	5.9	33.0	23.9	12.3	12.4	18.4	16.5	1 290.0	1 290.0
Financieras																						
K Dinero y depósitos		4.4		.1		.4		*		-1.6		1.0	5.0			.2		.2	*	.3	5.0	5.0
L Obligaciones federales		.3		1.1		.6			5.2			1.8		.9		*		-.2		.6	5.2	5.1
M Hipotecas	6.2	.6	1.3		1.8	.5	.4			.3				2.5		2.1	*	3.7			9.8	9.8
N Acciones de sociedades anónimas y obligaciones estaduales y locales		3.2	6.7	.3		-.6				-.3	3.6	.3	.1	1.1		6.5	.4	.3	.1	.1	10.9	10.8
O Otros	4.5	4.4	-.6	.1	1.6	2.3	.6	*	.1	.2			.2	1.4	.3	.2	4.5	.9	.6	1.4	11.8	10.8
Total	10.7	12.9	7.4	1.6	3.5	3.2	1.0	*	5.3	-1.4	3.6	3.0	5.2	5.8	.3	9.1	5.0	5.0	.6	2.3	42.6	41.5
Gran total	314.4	314.4	557.4	557.4	219.3	219.3	32.8	32.8	83.7	83.7	43.6	43.6	12.2	12.2	33.3	33.3	17.3	17.3	19.0	19.0	1 332.7	1 332.7
Memorandum:																						
R PNB identificado en J		215.1		29.5		6.9		6.9		57.9		24.4		1.4		*		10.7		-1.9		350.9
S Crédito bancario en P	3.5		.5		1.2		.6		.9		.7		*	6.9			-.1		-.2		6.9	6.9

* Menos de 50 millones de dólares. Las fuentes financieras de los fondos representan los cambios netos en obligaciones; los usos financieros de fondos representan cambios netos en los activos financieros. Nota: Para el contenido de cada línea, véanse las notas correspondientes a las tablas de resumen, pp. 39 - 40.

Gobierno, el impacto de las finanzas de los consumidores en los negocios y el gobierno, y cómo determinar qué sectores de la economía están tomando la iniciativa para producir los cambios en el nivel de actividad de la economía. El sistema da un amplio margen de posibilidad de análisis para dirigir la política monetaria y fiscal, y parece indispensable para una política anticíclica.

Cuenta de fuentes y usos de fondos de inversiones y Presupuesto de Inversiones

Este sistema centra su interés en los factores que influyen en las decisiones de ahorro e inversión de un país. Como se sabe, los motivos que inducen a ahorrar a las familias, el gobierno, las empresas y demás unidades, son diferentes, de manera que este sistema tiene por fin reflejar por separado el ahorro de cada uno de estos sectores y posibilitar el análisis de su conducta frente al ahorro. Por consiguiente, un gobierno que conociera estos antecedentes tendría una herramienta poderosa para generar y canalizar los ahorros y elevar así sus inversiones en forma sana.

El sistema expuesto comprende la medición del volumen de ahorro e inversión. Considera, por consiguiente, los recursos financieros destinados a obras de capitalización. Registra, al efecto, todas las transacciones relacionadas con el ahorro e inversión que se efectúan en el mercado de capitales y en el sistema bancario. Se incluyen transacciones monetarias como: préstamos, aumento de caja, compra de acciones, etc., y transacciones contables como: ganacias no distribuídas, reservas de depreciación, variación de inventarios y demás.

La cuenta de capital del sistema de cuentas nacionales consolida una serie de transacciones que se efectúan en relación con el ahorro e inversión. Muchas transacciones se hacen para facilitar el mecanismo de relaciones entre las unidades que ahorran, entre sí, y las unidades de inversión. Permite transferir los ahorros y hasta transformarlos en inversión. Este sistema muestra también las transacciones realizadas con dinero y/o crédito, es decir, las operaciones financieras que canalizan los ahorros de manera que se dirijan hacia los que realizan la inversión, las cuales no son consideradas por la cuenta de capital ya que no significan un aumento del activo de la economía. Por lo tanto,

/el sistema

Cuadro 36

Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión

Fuentes			Usos		
I. Gobierno					
1. Superávit déficit Cuenta Corriente		50	5. Formación de Capital Público		450
2. Préstamos		400	6. Dinero efectivo y Depósitos		-
a) Empresas	330		7. Créditos y Aportes de Capital		
b) Bancos	50		a) Empresas	30	
c) Exterior	20		b) A personas	150	
3. Bonos		130			
a) Empresas	10				
b) Personas	120				
4. Emisiones		50			
TOTAL FUENTES		630	TOTAL USOS		630
II. Personas					
8. Ahorros personales		150	10. Efectivo y Depósitos		50
9. Préstamos		420	11. Aportes de Capital		400
a) Empresas	250		3b. Compra bonos Gobierno		120
b) Bancos	20				
7b) Gobierno	150				
TOTAL FUENTES		570	TOTAL USOS		570
III. Empresas					
12. Ganancias no distribuídas y Reservas Depreciación		1.000	14. Formación de Capital		750
			15. Efectivo y Depósitos		100
13. Préstamos		60	16. Amortización créditos externos		20
a) Bancarios	30		17. Créditos		580
b) Del Gobierno	30		2a) Gobierno	330	
c) Exterior	--		9a) Personas	250	
11. Aportes de Capital		400	3a. Bonos Gobierno		10
TOTAL FUENTES		1.460	TOTAL USOS		1.460
GRAN TOTAL		2.660	GRAN TOTAL		2.660

Fuente: Esquema de cuentas tomado de Osvaldo Sunkel "Una metodología para analizar la estructura de los ahorros", El Trimestre Económico, Vol XX, N° 4, (México 1953).

el sistema desconsolida todas las transacciones de ahorro e inversión con el objeto de mostrar cómo el mercado de capitales y el sistema bancario y financiero genera y canaliza los ahorros hacia la inversión.

Con el objeto señalado las cuentas se han dividido en cuentas de fuentes y usos de fondos. Las cuentas de fuentes a su vez se dividen en fuentes propias del sector y fuentes provenientes de otros sectores. Las cuentas de usos se dividen en usos reales y usos financieros.

Las unidades son las mismas de cuentas nacionales: gobierno, empresas, consumidores y exterior. En algunos casos, sin embargo, se deben producir algunas alteraciones en cuanto al contenido y definiciones de las cuentas.

El sistema, al mostrar los cambios en los activos y pasivos de cada sector, permite interpretar estas alteraciones y ver cómo se financió, en definitiva, la inversión de fondos en cada uno. El sistema hace posible conocer la estructura del ahorro y de la inversión, las fuentes propias y ajenas, los usos reales y financieros de fondos, etc. El sistema presenta al ahorro neto a inversión real como partes de un complejo conjunto de operaciones financieras, es decir, permite analizar si el ahorro y la inversión real por sectores se corresponden o no. Además permite verificar cuáles son las partidas afectadas por las variaciones del ahorro neto y la inversión real. O sea, los cambios en la propiedad de los activos por sectores y en su posición de liquidez. Un sector con elevado activo tiene más posibilidades de financiar la inversión que otro que carezca de ellos.

Si un sector que carece de activos para hacer inversiones extraordinarias, supongamos a consecuencia de un programa de desarrollo dado, tendría que reducir su consumo o bien tratar de obtener préstamos del sistema bancario consiguiente. La posición de liquidez de los sectores, en especial en forma de dinero y depósitos entre empresas y personas, es un dato importante si se quiere financiar el desarrollo con crédito interno.

3. Sistemas contables que miden la riqueza nacional

Estos métodos son los de balance nacional y riqueza nacional.

/A. Cuenta de

A. Cuenta de balance nacional

Desde hace muchos años se ha tratado de medir el resultado económico de los procesos productivos. Los intentos de medir el capital nacional no son nuevos. Son conocidos los trabajos hechos en Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Entre los autores más difundidos vale citar a Hicks y Goldsmith.

El sistema de balance nacional viene a completar la información dada por los sistemas de contabilidad nacional anteriores. Tiene por objeto mostrar la significación y composición de los activos tangibles de toda la economía o de algunos sectores. También muestra los activos intangibles y los pasivos de la economía.

El conocimiento de estos datos es fundamental para un país, por cuanto el gobierno así dispone de una valiosa información acerca de su estructura económica, lo que hace posible introducir, mediante una adecuada política económica, cambios en ella, ya sea aumentando los activos o redistribuyéndolos.

El sistema mide los activos y pasivos de la economía. En forma combinada mide los activos tangibles e intangibles, y los pasivos. En forma consolidada mide los activos tangibles y los derechos netos extranjeros. En esta forma se le llama "cuenta de la riqueza nacional".

Los ítems considerados son de dos clases: activos y pasivos y valor neto. Dentro del activo los ítems se distribuyen entre activos tangibles y activos intangibles; y dentro del pasivo y valor neto, ambos conceptos por separados. Los activos tangibles pueden ser reproducibles y no reproducibles. Son reproducibles los activos de estructura y los equipos. Dentro de los de estructura figuran las residencias, los establecimientos comerciales e industriales; los edificios públicos no militares; y los establecimientos militares. Dentro de los equipos tenemos los productivos, los consumidores, y los militares. Además se incluyen dentro de estos activos los inventarios de los negocios, el ganado, y los metales monetarios. Dentro de los activos reproducibles se incluyen: la tierra urbana; la tierra agrícola; otras tierras, los activos en subsuelo y otros ítems.

/Los activos

Los activos intangibles considerados son el dinero circulante; los derechos, a corto plazo, como hipotecas, y otros a largo plazo; los títulos como bonos, debentures, y los stocks; los intereses de empresas no anónimas; etc.

En el pasivo se incluye el dinero circulante, las obligaciones a corto plazo, las hipotecas a largo plazo, otras a largo plazo no fundadas; a largo plazo fundados (bonos y debentures), etc.

En el valor neto se incluyen el capital pagado, ganancias de capital, y utilidades ganadas.

La valorización de todos estos ítems plantea un serio problema. Podrían usarse cinco métodos: el de costo nacional original, el de valor corriente de mercado, el de costo de reposición, el de precio de mercado del período base, y el de costo del período base.

El balance de cualquier grupo de unidades económicas puede resumirse de dos maneras: por combinación o consolidación. El balance nacional combinado de un grupo de unidades económicas es la suma de los balances de cada una de las unidades constituyentes; no se elimina la relación entre acreedor-deudor, o dueño-poseedor. En el caso de las sociedades anónimas, sin embargo, se consolidan generalmente las sociedades afiliadas; y también en el caso de las relaciones acreedor-deudor o dueño-poseedor entre las unidades afiliadas. El balance nacional combinado es la simple suma de los balances de los grupos. Por consiguiente no elimina ni las relaciones inter-grupo o intra-grupo, ni las acreedor-deudor o dueño-poseedor.

El balance consolidado de un grupo de unidades económicas difiere del balance combinado porque elimina, siguiendo los mismos métodos usados en las cuentas nacionales, todas las transacciones entre unidades pertenecientes al grupo. En el balance nacional consolidado se eliminan las relaciones inter-grupo o intra-grupo. Se llama cuenta de la riqueza nacional.

En este sistema hay dos clases de unidades económicas, finales e intermedias. Las intermedias son propiedad de otras unidades económicas, mientras las finales no tienen propietarios ajenos. El tiempo que duren en una y otra situación depende de los arreglos legales que existan.

/Las distintas

Las distintas unidades que constituyen la economía, deben ser ordenadas en grupos o sectores. Los sectores deben elegirse separando las unidades finales y las intermedias de manera que se ordenen razonablemente las homogéneas con respecto a las características a estudiar. La agrupación que se haga debe ser una solución de transacción entre los propósitos de análisis y la disponibilidad de datos. Los sectores considerados por Goldsmith son:

1. Finales
   a) Consumidores no agrícolas;
   b) Consumidores agrícolas;
   c) Organizaciones privadas no lucrativas de carácter no comercial;
   d) Gobierno local;
   e) Gobierno.
2. Intermedios
   a) Empresas comerciales no financieras;
   b) Sistema bancario;
   c) Otras empresas financieras.

Este sistema, al completar la información dada por los sistemas anteriores, según Raymond W. Goldsmith, permite: 1) Analizar la composición de los activos tangibles de toda la economía, o de sectores. 2) Analizar la estructura de los activos y pasivos de grupos de unidades económicas finales e intermedias con el objeto de establecer relaciones entre la estructura del balance nacional y la conducta económica, por ejemplo, estudiar la influencia del balance nacional en la función ahorro. 3) Conocer los estratos de las unidades económicas, por ejemplo, el número y carácter de intermediarios entre el actual gerente de los activos tangibles y el último dueño. 4) Conocer la derivación de la razón entre el activo nacional (viendo el balance nacional combinado) y la riqueza nacional (viendo el balance consolidado), una razón que mide el grupo de las interrelaciones financieras en una comunidad. 5) Conocer la razón entre la riqueza nacional y el Ingreso Nacional y la relación entre todos los activos de cierta categoría y el ingreso producido en los varios sectores de la economía, particularmente las varias ramas de los negocios. 6) Calcular la velocidad de movimiento de diferentes tipos de activos, la

/razón entre

razón entre los stocks y las transacciones durante un período determinado de tiempo. 7) Derivación de índices de densidad de capital, por ejemplo, el valor de activos tangibles, en sus diferentes formas, por persona o por persona activa. 8) Comparación de los cambios entre el activo total y en el valor neto entre los datos de dos balances e inversiones y ahorro durante el período, tanto para la economía en total y, como para distintos grupos de unidades económicas.

Un sistema de balance nacional compatible con un sistema de cuentas nacionales disponible para un período de tiempo adecuado, permitiría además el estudio de los efectos de los ciclos económicos.

4. Cuenta de riqueza nacional

Este sistema deriva del balance nacional. Se llega a él por la consolidación de ciertos ítems y relaciones previstas en dicho balance. Tiene por objeto mostrar el volumen y significación de la riqueza nacional, su distribución entre los habitantes del país - entre los grupos poseedores en función de su riqueza, ingreso, edad, raza, ocupacióm, industria, residencia, etc.

Este sistema mide los activos tangibles y los derechos netos extranjeros.

Cuando los balances de todas las unidades económicas del país están consolidadas, entonces tenemos la "cuenta de la riqueza nacional". Esta cuenta que no es otra cosa que el balance nacional consolidado, muestra sólo dos ítems en el lado del activo: tangibles, que se puede subdividir según necesidades del análisis y disponibilidad de datos; y derechos netos extranjeros. Sólo un ítem aparece en el otro lado del balance nacional, el valor neto nacional consolidado. Como la consolidación en el nivel nacional elimina las relaciones deudor-acreedor o poseedor de títulos-dueños, el balance nacional muestra los activos y pasivos nacionales tangibles.

Este sistema no presenta otras diferencias con el balance nacional que las ya vistas.

El sistema permite analizar: 1) la distribución de la riqueza nacional entre los miembros de la comunidad y los grupos poseedores por

/monto de

monto de riqueza, ingreso, edad, ocupación, raza, industria, residencia, etc.; 2) la razón entre el activo nacional, viendo el Balance Nacional Combinado, y la riqueza nacional, viendo el Balance Consolidado, siendo esta razón la medida del grado de interrelación financiera en una comunidad; 3) la relación entre la riqueza nacional y el Ingreso Nacional; 4) la tasa de crecimiento de la riqueza nacional, particularmente la riqueza tangible reproducible (esta tasa debería servir para estimar el desarrollo económico, tal vez con mayor propiedad que a través del uso de los datos del ingreso); 5) el impacto de los gastos de guerra, o de los daños de guerra, reparaciones, u otros deterioros de la riqueza nacional.

4. Diferencias entre los distintos sistemas de contabilidad nacional y presupuestos económicos considerados

Aunque gran parte de las diferencias entre los sitemas expuestos han aparecido en el curso de las explicaciones anteriores, es conveniente presentarlas sistemáticamente. Ello contribuye, al mismo tiempo, a clarificar cada sistema para comprenderlo mejor.

Las diferencias que surgen provienen especialmente de las circunstancia de que persiguen finalidades distintas, y de que por consiguiente, cubren áreas diferentes del sistema económico y otra clase de transacciones; tienen otro nivel de consolidación; otras clasificaciones de sectores y subsectores; y cubren variadas necesidades de análisis económico.

El sistema de Cuentas Nacionales, en primer término, tiene por objeto medir el valor neto de la producción nacional, presentando por separado el ingreso generado por cada una de las unidades económicas. El sistema de Relaciones Interindustriales se elabora con el fin de cuantificar las relaciones tecnológicas que existen entre las distintas actividades económicas, y para ello mide el valor bruto de la producción. El sistema de flujos de fondos muestra los procesos financieros y no financieros de la economía y para ello cubre todo el movimiento de dinero y crédito. La Cuenta de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión calcula las decisiones de ahorro e inversión y a la forma cómo se canalizan estos fondos. El sistema de Balance Nacional mide los

/activos tangibles

activos tangibles e intangibles de la economía y el pasivo. El sistema de Riqueza Nacional, por último procura medir el activo tangible y los derechos netos sobre el extranjero.

Cada sistema contable nacional, para cumplir sus finalidades propias se ocupa de distintos tipos de transacciones. El sistema de Cuentas Nacionales, las transacciones realizadas en bienes y servicios finales. El de Relaciones Interindustriales, las realizadas en bienes y servicios intermedios y finales. El de Corrientes de Fondos, las que se hacen mediante créditos y/o dinero, o sea, las destinadas a comprar o vender bienes y servicios producidos en un año determinado, a comprar o vender bienes producidos en años anteriores (activos existentes), a producir variaciones de cartera en los sectores económicos, y a producir cambios en los balances de caja. El de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión, las relacionadas con ahorro e inversión, como ser préstamos, aumentos de caja, compras de títulos, utilidades no distribuídas, etc. El de Balance Nacional considera los ítems relativos a activos tangibles, sean renovables o no, activos intangibles, pasivos, etc. El de la Riqueza Nacional considera los ítems de activos tangibles y los derechos netos sobre el exterior.

Naturalmente, el grado de consolidación es diferente en estos sistemas. El sistema más consolidado es sin duda el de Cuentas Nacionales y dentro de ellas la Cuenta Consolidada de la Producción. En él se han eliminado todas las transacciones en bienes intermedios y todas las transferencias, lo mismo que las transacciones intrasectoriales. El sistema de Relaciones Interindustriales es un poco menos consolidado, ya que no elimina las transacciones en bienes y servicios intermedios del sector empresas. El sistema de Flujo de Fondos tiene un grado mucho menor de consolidación, ya que considera las transacciones financieras, pero siempre elimina las intrasectoriales. El de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión considera todas las transacciones realizadas con dinero y/o crédito en el mercado de capitales relacionadas con el ahorro e inversión, o sea desconsolida la Cuenta Capital del sistema de Cuentas Nacionales. El sistema de Balance Nacional es un sistema combinado, o sea, es igual a la suma de los balances de activos y pasivo de cada

/unidad económica

unidad económica. No se elimina ninguna relación acreedor-deudor o dueño-poseedor y no elimina ni las relaciones intergrupo ni intragrupo. El sistema de Riqueza Nacional elimina las relaciones intragrupo e intergrupo y las relaciones deudor-acreedor y poseedor-dueño, y por lo tanto muestra los activos tangibles y derechos netos extranjeros, o sea, es expresión del valor neto consolidado de la riqueza nacional.

Los sectores y subsectores considerados también varían según los sistemas. En el de Cuentas Nacionales se consideran los sectores Consumidores, Empresas, Gobierno y Exterior. En el de Relaciones Interindustriales, estos mismos sectores aparecen, pero clasificados según sean de demanda final o intermedia. La demanda intermedia es realizada por las distintas actividades productoras (aquí se entrelaza la clasificación de unidades económicas y la de actividades económicas). En el sistema de Flujos de Fondos los sectores siguen casi siendo los mismos, pero se les divide y se crea el sector financiero. En el de Fuentes y Usos, los sectores Empresas, Gobierno, y Consumidores, etc. En los sistemas de Balance Nacional y Riqueza Nacional existen los sectores finales y los intermedios, los cuales se dividen en subsectores, como consumidores agrícolas y no agrícolas, Gobierno Central, etc. En este sistema es posible ordenar los sectores en Empresas, Gobierno Consumidores y Exterior.

f) Utilización de los presupuestos económicos en la programación del desarrollo

Los sistemas de contabilidad económica y los presupuestos gubernamentales correspondientes constituyen la estructura conforme a la cual se organiza la información estadística a fin de hacer el análisis del pasado y prospectar el futuro. Para que estos "esquemas de información" cumplan un objetivo de fondo, y no se queden sólo en una presentación formal y ordenada de datos, es preciso utilizar las "técnicas sustantivas de programación"

La técnica de programación global del desarrollo permite fijar, a través de sus parámetros y variables, un orden de magnitudes del sistema económico que sirve de marco de orientación para formular las políticas de desarrollo de corto plazo. El presupuesto gubernamental moderno se formula ahora como parte integrante de sistemas contables nacionales, aplicando las técnicas de programción presupuestaria.

/Cabe recordar

Cabe recordar que la programación del desarrollo económico a través de sus etapas de diagnóstico y proyecciones, fija el marco de referencia fundamental para la programación presupuestaria, y a través de la utilización de los modelos de programación determina el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo, y además determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas del presupuesto gubernamental. Como se ve, entonces, por un lado, la Programación general fija el volumen del gasto público, y por otro, señala los criterios para su distribución por funciones. La programación presupuestaria, es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar en el corto plazo, las actividades concretas que deberán ejecutarse por parte del Gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo fijadas por la programación global. La técnica de la programación global, en suma, sirve para determinar el nivel del gasto público necesario para el cumplimiento de las metas del programa de desarrollo económico. A través de sus distintas fases, esta técnica va estableciendo el volumen del gasto público deseable, el volumen de demanda final que debe hacer el Gobierno y la magnitud de las fuentes y usos de fondos que deben aportarse al proceso de inversión.

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

$$PTB_1 = C_{p1} + Ip_1 + G_1 + D_1 + X_1 - M_1$$

$$PTB_1 = a\ (K_o + I_1)$$

$$D_1 = a\ (K_o + I_1)$$

$$G_1 = \alpha\ PTB_1$$

$$C_1 = c\ PTB_1$$

De acuerdo con las ecuaciones anteriores, se obtienen las siguientes relaciones: el Producto Territorial Bruto del año 1 (PTB_1) es igual a la suma algebraica del consumo privado (Cp_1), de la inversión neta privada (Ip_1),

/de los

de los gastos del gobierno (G_1), de la depreciación (D_1), de las exportaciones (X_1) y de las importaciones (M_1). La segunda ecuación muestra que el producto es igual al capital del año anterior (K_o) más inversión neta (I_1), todo multiplicado por la productividad del capital (a). La tercera, que la depreciación (D_1) es igual al capital total ($K_o + I_1$), multiplicado por la tasa de depreciación (d). La cuarta, muestra que los gastos del Gobierno (G_1) son iguales a una tasa de participación alfa dentro del producto territorial bruto. Igualmente, el consumo privado sería igual a una tasa de participación (c) dentro del producto territorial bruto.

Las relaciones anteriores sirven para proyectar la demanda final y sus componentes, siendo distintos los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables y se basan en el análisis de las posibilidades de la producción y su crecimiento determinados en el diagnóstico y en la prognosis, en el estudio de las perspectivas del mercado internacional para las exportaciones en la capacidad de endeudamiento externo, y en la necesidad de mantener un cierto nivel de consumo por persona. Existen distintas fases para la programación: en una primera etapa, se determina el volumen de la demanda final de la economía a través del modelo Para estos efectos, su estructura se presenta en forma de Presupuesto Económico Nacional, de la forma vista anteriormente. En seguida, corresponde determinar el origen sectorial de la demanda final, es decir, qué parte de aquella demanda deberá satisfacer cada sector. Para los efectos anteriores, se utilizan los "coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda". Una vez conocidas las ventas que cada sector hará a la demanda final para cumplir las metas respectivas, es necesario establecer la cantidad de producción que deberá generar cada sector. Este volumen de producción deberá crecer más alla del necesario para satisfacer la demanda final, puesto que no hay que olvidar que cada sector debe abastecer también las necesidades derivadas de la demanda intermedia. El volumen de producción bruta de cada sector se calcula aplicando los "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final". Una vez determinado el valor bruto de la producción proveniente de cada sector, las ventas que cada uno tiene que hacer a los otros sectores, se calcula aplicando los "coeficientes de insumo-producto". La aplicación de las técnicas anteriores da lugar a otro instrumento: el Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios.

/Los pasos

Los pasos anteriores tienen por objeto compatibilizar las metas entre sí y establecer las relaciones tecnológicas intersectoriales. Procede enseguida, fijar en cuanto deberá crecer la capacidad instalada de cada sector, lo que dependerá del volumen de producción que deba generarse en cada sector en el año siguiente y de la relación producto capital. Se determina por este camino el volumen de las inversiones necesarias y su composición por sectores se expresa en un Presupuesto de Inversiones Nacionales.

Una vez conocido el volumen de inversiones, se requiere el estudio de su financiamiento y la especificación de los instrumentos de captación de los ahorros necesarios. Para lo anterior, se formula el Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondo de Inversión.

Calculada la tasa de incremento de la capacidad de producción instalada, y el volumen de inversiones necesarias, es preciso establecer las necesidades de mano de obra y la cantidad de insumos difundidos que requerirá el cumplimiento de las metas. También se elaborarán, entonces, Presupuestos de Mano de Obra y Presupuestos de Insumos Difundidos.

Todas las fases de la programación global vistas anteriormente, van permitiendo la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para cumplir las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones como vimos, dan origen a los presupuestos económicos, tal como se explicó anteriormente. En los Presupuestos Económicos Nacionales, aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas - Empresas, Personas, Exterior y Gobierno - como asimismo, de cada uno de los sectores - Agricultura, Minería, Industria, Transportes y demás actividades económicas.

De conformidad con la técnica de programación expuesta anteriormente, los instrementos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

Presupuesto Económico Nacional
Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios
Presupuesto de Inversiones Nacionales
Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión
Presupuesto de Mano de Obra
Presupuesto de Insumos Difundidos

/El Presupuesto

El Presupuesto Económico Nacional constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social, y dividida por unidades económicas. De esta manera, habrá una cuenta o presupuesto de las empresas, de las personas, del exterior, del gobierno y de capital. El presupuesto resumen muestra en un alto nivel de consolidación, el valor bruto de la producción a través del concepto de producto nacional bruto a precios de mercado, en el lado de los gastos y de ingreso nacional bruto, en el lado de los ingresos.

El Presupuesto de Producción y Disponibilidad de Bienes y Servicios equivale a una proyección de la matriz de relaciones interindustriales. En cada sector de la producción y en cada línea, la forma como se distribuyen las ventas de la producción de cada sector.[1/]

El Presupuesto de Inversiones muestra las inversiones nacionales por origen y destino sectorial; las columnas representan los gastos de inversión en que debe incurrir cada sector para llegar a producir las cantidades proyectadas en el presupuesto de producción, precisando de qué sector provienen esos bienes y servicios y si son nacionales o importados. Las líneas situadas frente a cada sector contienen la producción de bienes de capital del sector respectivo e indican quienes son los compradores.

El Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversiones, muestra cómo se canalizan los ahorros de las unidades económicas y del sistema bancario hacia la inversión.

Existen además, los presupuestos de mano de obra y los de insumos difundidos, que contienen las cantidades de trabajadores que se requerirán para los planes productivos y los materiales más difundidos, como cemento, energía, etc.

Con base en los presupuestos económicos nacionales, la técnica de la programación presupuestaria está en condiciones de hacer la programación de los gastos públicos, y de los ingresos fiscales, conforme se detallará en capítulos próximos.

1/ Véase "El Presupuesto Fiscal como Instrumento para la Programación del Desarrollo Económico", publicado por CEPAL, Doc. E/CN.12/BRW.1/L.3.

/i) Programación

III. Los balances y presupuestos nacionales en los países socialistas

Es conveniente complementar los antecedentes expuestos, con una presentación resumida de las formas que asumen los sistemas de contabilidad económica en los países de organización socialista.

1. Conceptos generales sobre ingreso nacional en los países socialistas

En los países socialistas los modelos de ingreso nacional experimentan algunos cambios, a consecuencia de la diferente concepción global de la economía que tienen. Se puede mirar el producto social desde el ángulo de la producción, el ingreso y el gasto. En los países socialistas el concepto de producto nacional, mirando desde el lado de la producción, comprende toda la masa de bienes materiales producidos durante un año, o sea, los bienes de consumo y los de producción. Se expresa

(1) $PNB = C_m + I_m$

en la que "m" representa la parte material. El Producto social es generado, entonces, sólo por las ramas de la producción material, tales como la industria, la agricultura, el transporte que sirve a la producción, el comercio, cuyas operaciones continúan el proceso de producción, etc. Forma parte del producto tanto el trabajo manual como el intelectual cuando se ocupa en las ramas de la producción material.

Sin embargo, como el trabajo del personal ocupado en la Administración Pública, en actividades culturales, en asistencia médica, en defensa nacional, etc., no crea bienes materiales, se le considera "no productivo". No incrementa el producto nacional. Pero se le considera trabajo socialmente útil. El trabajo no productivo, entonces, es igual

(2) $T_{np} = T_{ap} + T_e + T_s + T_{df}$

en donde T_{np} es el trabajo no productivo; T_{ap} el trabajo en administración pública; T_e es el trabajo en educación; T_s es el trabajo en salud pública; T_{df} es el trabajo en defensa nacional.

En la economía socialista existe un intercambio de prestaciones entre los que trabajan en la producción material y los de la esfera no productiva. Para el efecto de estimular el crecimiento económico se considera conveniente reducir el personal en la esfera no productiva de la administración pública y la defensa nacional y tratar de trasladarlo a la esfera productiva.

/Si se

Si se mira, ahora, desde el lado del ingreso se obtiene la renta nacional, la cual se calcula descontando del producto nacional la depreciación; o sea que

s) $RN = PNB - D$

en la que RN es la renta nacional, PNB el producto nacional bruto, y D la depreciación. La renta nacional está formada por el "Producto para sí" y el "producto para la sociedad". El producto para sí se distribuye entre los trabajadores de la producción material y se destina a satisfacer sus necesidades. El producto para la sociedad forma el "ingreso neto" de la sociedad y se destina a ampliar la producción, a desarrollar la cultura, a los gastos de administración pública, a mejorar la salud, etc.

Enfocado institucionalmente, se aprecia que la producción material puede ser generada por el sector público y el sector cooperativo. La renta nacional creada en el sector estatal se divide en la parte que representa el producto para sí creado por los trabajadores y se distribuye en forma de salarios a obreros y empleados de las empresas de producción del Estado, y la parte que representa el producto para la sociedad o ingreso neto. El ingreso neto del Estado puede ser de las empresas del Estado (utilidades de las empresas) e ingreso neto centralizado del Estado. La parte de la renta nacional creada por el sector cooperativo o haciendas colectivas se compone de una parte que representa producto para sí y reviste la forma de ingresos en especie o en dinero y de una parte que representa el producto para la sociedad que se llama ingreso neto: una parte de éste se destina a mejorar la producción de la hacienda colectiva, las actividades culturales, etc., y otra se traslada al Estado mediante el sistema de precios, de impuestos a las utilidades e incrementa el ingreso neto centralizado del Estado.

Desde el punto de vista del gasto, en una economía socialista la renta nacional se divide en dos partes: el Fondo de Consumo y el Fondo de Acumulación, o sea

(4) $RN = FC + FA$

/El primero

El primero se destina a satisfacer las necesidades materiales de la población, y proviene, principalmente, del producto creado para sí por los trabajadores. El segundo se destina a ampliar y perfeccionar la producción, a incrementar los fondos no productivos consagrados a fines culturales, salud, vivienda, etc., y se expresa

$$(5) \quad FA = G_s + G_{ap} + G_{bc} + G_e + G_v + G_{df}$$

en la que G_s son los gastos en salud; G_{ap} los gastos en administración pública; G_{bc} los gastos en bienes de capital; G_e los gastos en educación; G_v los gastos en vivienda; y G_{df} los gastos en defensa nacional. En la concepción socialista, este fondo es el que regula el ritmo de desarrollo económico del país. El determina el crecimiento de la renta nacional, sea porque mejore la producción de bienes de capital o porque crea condiciones de bienestar en los trabajadores que incrementa su productividad.

En una economía socialista, la renta nacional crece como resultado de dos factores: 1) la elevación de la productividad del trabajo, y 2) el aumento del número de trabajadores ocupados en la producción. En una economía capitalista el primer factor opera generalmente en desmedro del segundo: a mayor productividad corresponde menor ocupación de mano de obra y creación de desempleo. La elevación de la productividad se logra mediante la técnica, maquinarias, mejoras organizativas, etc. A este fin y a la elevación del número de trabajadores ocupados propenden los gastos en educación, salud, etc. Es decir, el concepto de Fondo de Acumulación implica los gastos que hay que hacer para aumentar el capital nacional, y también el gasto que hay que hacer para aumentar, proteger y mejorar el capital humano. La productividad en la economía mejora por efecto de la expresión del capital y del mejoramiento de la mano de obra.

2. Los balances y presupuestos nacionales

Tanto en países capitalistas como socialistas las Cuentas Nacionales reflejan el pasado y son por lo tanto un registro retrospectivo. Ambos sistemas permiten también predecir el futuro. Pero aquí hay una diferencia: en los países capitalistas, las cuentas que prevén el futuro en función de un cierto número de hipótesis plausibles, en tanto que en los socialistas constituyen un programa de acción. Las cuentas reflejan

/en sí

en sí los planes; son partes de ellos. Las cuentas en países socialistas también descansan sobre un conjunto de relaciones contables, técnico-económicos, institucionales, precios, etc. Las Cuentas Nacionales llevan el nombre de "Balances" en los países socialistas. Estos Balances son de dos categorías: en especies y en Valores.

Los Balances en Especies coordinan la repartición de factores productivos en función de los objetivos del plan, los cuales están adaptados a las posibilidades naturales y técnicas del país. Se divide el Balance en Especie, en:

a) Balance de Mano de Obra;

b) Balance de Materiales, y

c) Balance de capacidad productiva.

El Balance de Mano de Obra refleja el pasado, presente y futuro. Los Balances de prognosis se basan en los retrospectivos, teniendo presente los fines del plan y el crecimiento calculado de las disponibilidades de mano de obra, de distintas calidades. Los balances de mano de obra muestran clasificaciones como: distribución por sexo y edad; distribución por origen social de la mano de obra en formación; distribución por ramas de industria y profesiones; distribución geográfica, etc.

Los Balances de Materiales tienen por objeto asegurar la coordinación entre las principales ramas de la producción material en el ámbito de las relaciones técnico-económicas. Equivalen a las tablas de insumo producto de Leontief. Pero difieren de aquellas en que el balance de materiales se contabiliza por productos determinados (se agrupan por productos petroleros, ferrosos, químicos, etc., y dentro de ellos se distinguen por ejemplo: tubos de gas, de pared delgada, estirados, torneados de empalme, de perforación, etc., o sea, se les individualiza al máximo para derivar coeficientes de transformación más precisos). El balance se presenta con dos divisiones: por un lado los recursos y por otro su destino. Bajo el rubro "recursos" se registran las disponibilidades de productos determinados y bajo el del "destino" se mencionan todos los usos de los mismos productos que sirvan para cubrir las necesidades de producción corriente, de la construcción de equipos, del consumo, y de la

/formación de

formación de reservas. Por cierto, los balances de materiales no engloban todos los productos, sino los esenciales. La principal diferencia con el método de Leontief estriba, pues, en que éste se contenta con coeficientes globales que representan las relaciones existentes entre "industrias" y no entre productos, en tanto que el balance de materiales trata de determinar coeficientes de transformación más precisos entre cada tipo de productos.

Los balances de materiales para los medios de producción se dividen en dos categorías: 1) Balances de bienes de circulación (balance de materias primas y materiales, balances de combustibles en energía eléctrica y balances de alimentos agrícolas en bruto), y 2) Balances de bienes fijos (balances de materiales de construcción y de equipos). Estos balances de materiales no sólo se preparan en escala nacional sino también por subdivisiones territoriales. Los balances de bosques se hacen por regiones, países o repúblicas; los de energía eléctrica, por sistemas de distribución; los de carbón por cuencas hulleras; etc.

Los Balances de Valores tienen por objeto asegurar la coherencia de todo el sistema. Estos balances son:

a) Balances del Producto Global;

b) Balances de Ingreso Nacional;

c) Balances de Ingresos y Gastos de la Economía Nacional.

Los Balances de Productos Global sirven para lograr la compatibilidad en especies y la compatibilidad en valores. El producto global representa la suma de los valores brutos de todas las producciones materiales; se deduce de los balances de materiales sumando los valores de la columna "recursos", previa determinación de los precios para hacer la evaluación.

El Balance de Ingreso Nacional se calcula a base del de Producto Global, restándole los costos materiales. Obtenido un primer balance del Ingreso Nacional se hace la repartición secundaria del ingreso nacional en el que se consideran elementos del producto global y del presupuesto estatal. Pasa a formar balances especiales del plan financiero.

/Los Balances

Los Balances de Ingresos y Gastos de la Economía Nacional (o plan financiero) tienen por objeto posibilitar la fiscalización del equilibrio financiero del país. Muestran los ingresos y gastos de las unidades económicas de la nación. Estas unidades son: 1) Empresas y otros organismos económicos del Estado, 2) Oficinas del Estado financiadas con el Presupuesto, 3) Cooperativas, 4) los bancos, 5) la población. Cada una de estas unidades tiene su propio sistema de cuentas; por ejemplo, el Gobierno, su Presupuesto, las Cooperativas su balance de ingresos, y egresos, los Bancos su balance que es reflejo del plan crediticio y que tiende a ajustar los flujos reales con los monetarios, etc.

Resumen

Los presupuestos gubernamentales modernos se formulan dentro de un contexto más amplio de información que el sector público, a fin de coordinar los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos con el resto de la economía. Este marco lo proporcionan los sistemas de contabilidad económica en la que aparecen las transacciones no sólo del Gobierno general, sino que además las empresas, las familias y el exterior, separándose según sean corrientes o de capital.

Los sistemas contables pueden clasificarse según su objetivo. Unos miden el valor de la producción, otros el proceso financiero y, por último otros la riqueza nacional.

Los sistemas que se ocupan de la producción pueden hacerlo en dos formas: midiendo el valor neto de la producción, es decir, solamente los bienes y servicios finales (sistema de cuentas nacionales); o calculando el valor bruto de la producción, o sea, tanto el valor de los bienes finales como los intermedios (sistemas de insumo-producto o de relaciones interindustriales). En el primero, los sectores se clasifican institucionalmente, y en los segundos, económicamente.

Los sistemas que miden el proceso financiero consideran las transacciones realizadas para comprar la producción nacional, las transacciones financieras destinadas a comprar activos existentes, a producir cambios de cartera y de balances de caja. El sistema más general es el de "Flujo de fondos" o de "Fuentes y usos" o de "Flujos monetarios". Cuando sólo se miden las transacciones que significan flujos de ahorro e inversión hechas en el mercado

/de capitales

de capitales, se habla del "Sistema de fuentes y usos de fondos de inversiones".

Los sistemas que tratan de medir la riqueza nacional consideran los activos y pasivos, en cuyo caso nos encontramos frente a un "Sistema de balance nacional"; o bien los activos tangibles y derechos netos sobre el exterior en cuyo caso se habla de "Sistema de riqueza nacional."

Lós sistemas contables proveen la información para que, conforme a "modelos teóricos" de desarrollo se relacionen las distintas magnitudes consideradas y se puedan formular "proyecciones". Estas proyecciones se presentan en un detalle a través de los esquemas formales de los sistemas de contabilidad social. El modelo sirve, pues, para establecer las relaciones entre los componentes de la producción.

Las relaciones anteriores sirven para proyectar la demanda final y sus componentes, siendo distintos los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables y se basan en el análisis de las posibilidades de la producción y su crecimiento determinados en el diagnóstico y en la prognósis, en el estudio de las perspectivas del mercado internacional para las exportaciones, en la capacidad de endeudamiento externo, y en la necesidad de mantener un cierto nivel de consumo por persona. Existen distintas fases para la programación: en una primera etapa, se determina el volúmen de la demanda final de la economía a través del modelo. Para estos efectos, su estructura se presenta en forma de Presupuesto Económico Nacional. En seguida, corresponde determinar el orígen sectorial de la demanda final, es decir, qué parte de aquella demanda deberá satisfacer cada sector. Para los efectos anteriores, se utilizan los "coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda". Una vez conocidas las ventas que cada sector hará a la demanda final para cumplir las metas respectivas, es necesario establecer la cantidad de producción que deberá generar cada sector. Este volumen de producción deberá crecer más alla del necesario para satisfacer la demanda final, puesto que no hay que olvidar que cada sector debe abastecer también las necesidades derivadas de la demanda intermedia. El volumen de producción bruta de cada sector se calcula aplicando los "coeficientes de requisitos directos e indirectos por unidad de demanda final". Una vez determinado el valor bruto de la producción proveniente de cada sector, las ventas que cada uno tiene que hacer a los otros sectores, se calcula aplicando los "coeficientes de insumo-producto. La aplicación de las técnicas anteriores

/da lugar

da lugar a otro instrumento: el Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios.

Los pasos anteriores tienen por objeto compatibilizar las metas entre si y establecer las relaciones tecnológicas intersectoriales. Procede en seguida, fijar en cuanto deberá crecer la capacidad instalada de cada sector, lo que dependerá del volumen de producción que deba generarse en cada sector en el año siguiente y de la relación producto capital. Se determina por este camino el volumen de las inversiones necesarias y su composición por sectores se expresa en un Presupuesto de Inversiones Nacionales.

Una vez conocido el volumen de inversiones, se requiere el estudio de su financiamiento y la especificación de los instrumentos de captación de los ahorros necesarios. Para lo anterior, se formula el Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondo de Inversión.

Calculada la tasa de incremento de la capacidad de producción instalada, y el volumen de inversiones necesarias, es preciso establecer las necesidades de mano de obra y la cantidad de insumos difundidos que requerirá el cumplimiento de las metas. También se elaborarán, entonces, Presupuestos de Mano de Obra y Presupuestos de Insumos Difundidos.

Todas las fases de la programción global vistas anteriormente, van permitiendo la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para cumplir las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones como vimos, dan origen a los presupuestos económicos, tal como se explicó anteriormente. En los Presupuestos Económicos Nacionales, aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas - Empresas, Personas, Exterior y Gobierno - como simismo, de cada uno de los sectores - Agricultura, Minería, Industria, Transportes y demas actividades económicas.

De conformidad con la técnica de programación expuesta anteriormente, los instrumentos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

Presupuesto Económico Nacional

Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios

Presupuesto de Inversiones Nacionales

Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión

/Presupuesto de

Presupuesto de Mano de Obra

Presupuesto de Insumos Difundidos

En los países socialistas, el modelo de ingreso nacional varía, pues contiene sólo la medición de la "producción material"

Tanto en países capitalistas como socialistas las Cuentas Nacionales reflejan el pasado y son por lo tanto un registro retrospectivo. Ambos sistemas permiten también predecir el futuro. Pero aquí hay una diferencia: en los países capitalistas, las cuentas preven el futuro en función de un cierto número de hipótesis plausibles, en tanto que en los socialistas constituyen un programa de acción. Las cuentas reflejan en sí los planes; son partes de ellos .

Las cuentas en países socialistas también descansan sobre un conjunto de relaciones contables, técnico-economicos, institucionales, precios, etc. Las cuentas Nacionales llevan el nombre de "Balances" en los países socialistas. Estos Balances son de dos categorías: en especies y en Valores.

Los Balances en Especies coordinan la repartición de factores reproductivos en función de los objetivos del plan, los cuales están adaptados a las posibilidades naturales y técnicas del país. Se divide el Balance en Especie, en:

a) Balance de Mano de Obra;

b) Balance de Materiales, y

c) Balance de capacidad productiva.

Los Balances de Valores tienen por objeto asegurar la coherencia de todo el sistema. Estos balances son:

a) Balances de Producto Global;

b) Balances de Ingreso Nacional; y

c) Balances de Ingresos y Gastos de la Economía Nacional.

Bibliografía

Cohn, Gerhard "Experiences in the use of Social Accounting in public policy in the United States". Cambridge, 1951.

Copeland, Morris "A Study of Money Flows in the United States." New York 1952

Departamento de Comercio U.S.A.

"Ingreso Nacional de los Estados Unidos". Washington 1954.

/Edey, Harold

Edey, Harold y Peacock, Alan
"National Income and Social Accounting". Oxford, 1954

Federal Reserve System
"Flow of Funds in the United States 1939-53". Washington, 1955.

Goldsmith, Raymond "The National Balance Sheet of the United States of America 1900 - 1949. New York 1955

Hoffenberg, Evans "The Interindustry Relations Study for 1947". Washington, 1948.

Hicks, J.R y Hart, A.D
"Estructura de la economía. Introducción al estudio del ingreso nacional". Fondo de Cultura Económica. México 1952.

Income and Wealth "Input - output Analysis: an appraisal" New York. L955

Leontief, Wassily "Estructura de la Economía Americana 1929 - 1939"

Marczewski, Jan "Papel que desempeñan las cuentas nacionales en las economías, planificadas de tipo Soviético". Income and Wealth Series.

Martner, Gonzalo "Los Sistemas de Contabilidad Nacional". Rev. Economía N°54, Santiago de Chile, 1957

Naciones Unidas "Estructura del Presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado". New York, 1951

Osborne, Harlow "Aspectos generales sobre uso de las estadísticas de ingreso y producto nacional". Mim. 1956

Ruggles,Richard "National income and income analysis"

Siegel, Stanley "A comparison of the structure of three social Accounting Systems". New York 1955.

Sunkel, Osvaldo "Una metodología para analizar la estructura de los ahorros". Rev. Trimestre Económico, Vol. XX N° 4, México 1953.

Stuvel, G. "The use of National Accounts in Economic Analysis" New York, 1955.

Vuskovič, Pedro "El modelo de insumo producto; características generales y su aplicabilidad al caso de un país latinoamericano" Mim. 1956.

Capítulo V

LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO - PROGRAMA

En este capítulo se dicuten los diferentes métodos que se aplican para la clasificación de las transacciones del gobierno. 1/

El sector público ejecuta una gran cantidad de operaciones de ingresos y gastos para desarrollar sus actividades, de modo que para estudiarlas y apreciar su significado, es preciso darle forma a la multitud de datos estadísticos que reflejan su sentido y alcances. Para ordenar estas informaciones, existe un conjunto de métodos de clasificación de las transacciones del gobierno. En consecuencia no se ha formulado una clasificación presupuestaria única y universalmente aceptada pues los enfoques del análisis fiscal pueden ser diversos y requieren por lo tanto distintas formas de distribución de los datos. Lo anterior significa que es posible preparar distintas cuentas gubernamentales en las que aparecen clasificados los ingresos y gastos de acuerdo a diversos criterios.

Conforme con los avances logrados en la contabilidad fiscal, las principales cuentas gubernamentales que pueden prepararse son: a) las del presupuesto administrativo o convencional del gobierno, b) la del gobierno general dentro del esquema de las cuentas de ingreso y producto nacionales, c) las del sector gobierno dentro de la matriz de transacciones interindustriales de insumo-producto, d) la del gobierno en el esquema de fuentes y usos de fondos, y e) la del sector gobierno dentro de los esquemas de la riqueza nacional.

La mayor parte de las transacciones gubernamentales se realizan a través de los presupuestos administrativos o convencionales anuales. Esos documentos contienen en su fase de presupuestos y de cuentas de ejercicios cerrados, toda la información acerca de las transacciones del gobierno, las cuales deben ser reclasificadas, ajustadas, y consolidadas para preparar los datos necesarios para confeccionar las cuentas enunciadas en las letras b) a e).

1/ Para explicar la metodología de clasificaciones se seguirán principalmente las orientaciones sugeridas en el Manual para la clasificación de las transacciones del Gobierno según su carácter económico y su función, de Naciones Unidas (documento N° 58 XVI.2) y los Informes de los Seminarios sobre Clasificación y Administración Presupuestaria, patrocinados por Naciones Unidas en diferentes continentes.

/Es conveniente

Es conveniente examinar a continuación cada uno de los esquemas de cuentas gubernamentales más significativos con el objeto de fijar sus características, su utilidad para el análisis y la formulación y ejecución de la política del gobierno.

I Clasificación de las cuentas del presupuesto gubernamental

En realidad, el presupuesto gubernamental abarca a todo el sector público y debería presentarse en términos consolidados. Para su elaboración se tienen en cuenta los presupuestos parciales que formulan los distintos organismos del sector público, los cuales se preparan en términos combinados, es decir incluyendo todas sus transacciones y transferencias intra-sectoriales. 1)

A través de los presupuestos, los ministerios y los establecimientos públicos ejecutan la actividad gubernativa contenida en los programas que han sido elaborados para cumplir las funciones que las leyes les encomiendan. En consecuencia, las cuentas presupuestarias deben ordenarse con vistas a facilitar la formulación, ejecución, y contabilización de los programas, para lo cual deben ser lo suficientemente flexibles y numerosas a fin de facilitar dichas fases del ciclo presupuestario.

Para planificar la clasificación de las cuentas presupuestarias, deben considerarse los siguientes cuatro propósitos fundamentales de dichas cuentas. En primer lugar, deben estructurarse de manera que faciliten el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del gobierno. Como las decisiones gubernamentales alteran el curso de la vida económica y social de los países, es preciso que las autoridades puedan obtener la información requerida para medir los efectos que su gestión ha de producir. En consecuencia, la clasificación debe hacer posible el estudio de la influencia que los ingresos y los gastos gubernativos ejercen sobre el nivel y composición del producto nacional, sobre el empleo, y sobre el ritmo de crecimiento económico, como asimismo sobre la distribución del ingreso nacional entre la población.

1) Para el estudio de las transacciones que tienen lugar internamente dentro de las entidades del sector público, se preparan cuentas "combinadas" de dichas transacciones, y para apreciar las relaciones que surgen con el resto de la economía, se formulan cuentas "consolidadas". Las diferencias que median entre unas y otras son fáciles de explicar: en las primeras se incluyen todas las transacciones que se hacen mutuamente los entes públicos, mientras en las segundas se eliminan las transacciones que significan meras transferencias de fondos de unas entidades con otras.

/En segundo lugar

En segundo lugar, las cuentas deben facilitar la formulación de los programas que elabora el gobierno para cumplir sus funciones. Una vez fijada la participación del gobierno, dentro del ingreso nacional, se debe calcular la composición de los gastos entre gastos de consumo y de capital, ajustados los niveles de actividad con el sector privado. Luego, las distintas repartiones administrativas deben elaborar sus programas de acción y determinar las operaciones financieras que realizarán durante el año fiscal siguiente. Las cuentas presupuestarias han de ordenarse de manera que muestren las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año. En esta forma, el Congreso y el Ejecutivo, sabrán al aprobar el presupuesto, qué se quiere hacer con los dineros públicos. Ha de expresarse además, con claridad el programa de financiamiento, detallando los ingresos tributarios, las tasas, etc. y precisando a qué sectores se está gravando.

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

En cuarto lugar, las cuentas presupuestarias deben facilitar la contabilidad fiscal. El gobierno debe llevar un registro completo de las operaciones fiscales y poder así establecer las responsabilidades que caben a los funcionarios en la recaudación de los impuestos, en la administración de los fondos y en la disposición de los gastos. Las cuentas fiscales deben permitir establecer con precisión la responsabilidad que pudiera asignarse a personas específicas, con el fin de evitar malversación de fondos, fraudes, o manejos ilegales; razón por la cual las cuentas presupuestarias, junto con permitir la contabilidad fiscal deben posibilitar la fiscalización efectiva por personas distintas de aquellas a quienes incumbe la responsabilidad legal de las operaciones, a través del trabajo de auditoría.

Planear una clasificación presupuestaria es, en consecuencia, una tarea compleja, que debe cumplir los requisitos anteriormente expuestos, procurando no sacrificar un objetivo en pos de otro. En este sentido debe tenerse cuidado, por ejemplo, en no colocar demasiado énfasis en una clasificación que

/que facilita

que facilite el control contable, pero que dañe la información necesaria para la formulación de los programas, o a la inversa. Las clasificaciones presupuestarias deben ser, por lo tanto, equilibradas para transformar el presupuesto fiscal en una eficaz herramienta de política fiscal, de programación, y de administración.

La información puede ser clasificada atendiendo a cinco criterios principales:

1) Por instituciones,
2) por objeto del gasto,
3) por renglones económicos,
4) por funciones, y
5) por programas y actividades

Las clasificaciones mencionadas se complementan entre si y entregan informaciones que sirven a los propósitos múltiples que cumple el presupuesto. Por consiguiente, contrariamente a lo que se sostiene, es posible concebir una integración de todas las clasificaciones enunciadas y cumplir así los propósitos que tiene un presupuesto moderno.

Se estudiarán a continuación las distintas clasificaciones a que se ha hecho mención, dejando la por programas y actividades para el capítulo V.

2) Clasificación por Instituciones

Para precisar los sujetos de las transacciones realizadas por entes públicos es conveniente distinguir algunos conceptos básicos: "gobierno", "sector gubernamental", y "sector público".

Se acostumbra en la literatura financiera a definir como "gobierno" a la organización ejecutiva o administrativa central encargada de los asuntos de un país.1) En este sentido, se le usa en términos restrictivos y se reduce principalmente al poder ejecutivo y sus agencias dependientes.

Un concepto más amplio es el de "sector gubernamental" que comprende todos los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del estado, establecidos a través de los procesos políticos, y que comprende tanto los órganos del gobierno central que ejercen la autoridad y cuya jurisdicción se extiende a la

1) El Manual de Naciones Unidas indica que el concepto de Gobierno se refiere a: i) todos los órganos legislativos y judiciales, así como los ejecutivos, que se establecen mediante un procedimiento político entre los que figuran tanto los órganos del gobierno central dotados de facultades coercitivas cuya jurisdicción se extiende a la superficie total de un país como los órganos de una esfera menos elevada con facultades análogas, aunque más limitadas, que sólo abarcan una parte del territorio; y ii) todos los organismos directamente responsables de sus actuaciones, en particular de aquéllas relacionadas con el cobro y desembolso de dinero, ante los órganos comprendidos en el apartado i) (pag. 6). Ob.cit.

/superficie total

superficie total del país, como asimismo a los órganos cuya jurisdicción abarca solo una parte del territorio. El sector gubernamental, abarca, en suma, al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos locales, como también los órganos dependientes que son responsables de sus actuaciones especialmente en lo referente al cobro y uso de sus fondos ante los organismos centrales.

El concepto de "sector público" es, a su vez, más amplio que el de sector gubernamental, pues abarca no sólo los organismos gubernamentales ya definidos, sino que además los organismos públicos independientes. La diferencia entre unos y otros deriva del grado de control político que se ejerce sobre las instituciones.

a) Descripción del sector gubernamental.

Lo que caracteriza al sector gubernamental es el hecho de poseer poderes coercitivos respecto de las personas que trabajan dentro de las entidades que lo componen. Dentro del sector gubernamental se destacan, en primer lugar, los poderes públicos y dentro de éstos el poder ejecutivo con sus Ministerios y departamentos administrativos. También se incluyen en él los gobiernos estaduales, provinciales y locales. Las entidades que pertenecen al sector gubernamental pueden estar encargadas de la producción de servicios que no se transan en el mercado, como también de entidades que producen bienes y/o servicios que se transan en el mercado; en el primer caso, se llaman entidades gubernamentales propiamente tales, y en el segundo, empresas.

Los organismos que pertenecen al sector gubernamental, deberían cumplir dos requisitos: 1) actuar como instrumento de aplicación de las decisiones de una entidad política, careciendo por si misma de facultades para decidir por su cuenta; reviste claramente este carácter, por ejemplo, un ministerio, una dirección general; en cambio no se puede considerar organismo gubernamental a un Banco Central pues tiene por lo general independencia para adoptar sus decisiones, no obstante que coopera estrechamente con organismos gubernamentales, como son los Ministerios de Hacienda; y 2) estar fiscalizada por parte de órganos políticos y que sus recursos deban ser administrados con fines definidos por esa entidad política. En algunos casos los recursos financieros deben incluirse en presupuestos aprobados por el órgano político y formar parte del presupuesto general y en otros, especialmente en el caso de las empresas, se hace mediante autorización de las cuentas de las operaciones

/mercantiles que

mercantiles que realizan y de la aprobación de su política de precios y de inversiones.

La estructura del sector gubernamental puede subdividirse desde dos puntos de vista principales: uno territorial y otro institucional. De acuerdo con el primer criterio, se distingue el gobierno central y los gobiernos descentralizados-estadual, provincial y municipal. Conforme con el segundo, el Gobierno se compone de organismos del gobierno general, de organismos auxiliares, y de empresas. Tanto los gobiernos centrales como los estaduales, provinciales y municipales, tienen organismos del gobierno general, organismos auxiliares y empresas. Véase cuadro 37

El "gobierno central" está formado por los organismos ejecutivos o administrativos encargados de resolver los asuntos del país que le competen. Los órganos del Gobierno central tienen autoridad de carácter nacional lo que se refleja en una organización que mantiene oficinas y personal en todo el territorio. Está integrado por organismos del gobierno general, organismos auxiliares y empresas.

La división mencionada anteriormente, se aplica bajo las mismas características a los gobiernos estaduales, provinciales y municipales, pero en éstos cambian los nombres de las entidades legislativas y ejecutivas. Con respecto a las primeras, se las llama Asamblea Provincial o Consejo Municipal, y con respecto a las segundas, el jefe ejecutivo se denomina gobernador y alcalde respectivamente, mientras los ministerios se suelen denominar Secretarías.

b) Límites y contenidos del Sector Público.

Con el transcurso del tiempo, ha venido aumentando la complejidad del sector público, como consecuencia de la aparición de una gran multitud de instituciones nuevas. Lo anterior, hace difícil precisar sus límites y fijar la clase de instituciones que lo componen. En este sentido se han venido haciendo esfuerzos en los organismos internacionales y en las oficinas técnicas nacionales, de manera que en la actualidad es posible obtener algunas orientaciones básicas para el tratamiento del problema. Cabe destacar, al respecto, los aportes que han realizado los distintos Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestarias celebrados bajo el patrocinio de las Naciones Unidas en diversos continentes del mundo.

/El sector

El sector público está compuesto de una gran cantidad de entidades, cuyas transacciones ejercen una influencia de primera magnitud en la economía nacional. Resulta de la mayor importancia, entonces, establecer los criterios conforme a los cuales se debe considerar una entidad como perteneciente al sector público. En este sentido, algunos de los enfoques que se han señalado son por ejemplo: participación en la formación de capitales, poder en la designación de los consejos de directores, derechos para controlar las transacciones de la entidad, etc., sin embargo, el criterio que ha tenido más aceptación es aquél que considera como pertenecientes al sector público a todas aquellas entidades cuyas transacciones económicas básicas pueden ser decididas en última instancia por las autoridades políticas nacionales dentro de la estructura institucional existente.(1)

i) La estructura institucional del Sector Público

Las entidades que componen el sector público se pueden clasificar en siete grupos distintos: 1.- Organismos del Estado, 2.- Ministerios, sus dependencias y ramificaciones, 3.- Organismos descentralizados, 4.- Empresas auxiliares, 5.- Empresas gubernamentales, 6.- Organismos públicos independientes y 7.- Empresas públicas independientes. Los primeros cinco grupos forman el sector gubernamental, y los dos últimos los organismos públicos independientes, constituyendo la suma de ambos sectores, el sector público total. La estructura descrita aparece en el cuadro 38 adjunto.

Los Organismos del Estado son aquellas entidades que tienen autoridad para gobernar en el sentido más amplio de la palabra, como por ejemplo el órgano legislativo, los tribunales de justicia y el jefe del poder ejecutivo.

Los Ministerios son los órganos del poder ejecutivo a través de los cuales se realizan las actividades ordenadas por el poder legislativo y el ejecutivo. Se componen generalmente de diversos organismos dependientes, que suelen llamarse direcciones generales, divisiones, o departamentos, y las entidades que se denominan "ramificaciones" y que son las juntas, consejos, comisiones, etc., ideadas para fines específicos. Las entidades mencionadas consultan sus fondos dentro del presupuesto general.

1) Véase Report of the workshop on problems of budget reclassification and management in Africa. Addis Ababa, Ethiopia. 4-15 September, 1961. E/CN. 14/117.

/Los organismos

Cuadro 37

CLASIFICACION DEL SECTOR GUBERNAMENTAL CON CRITERIO TERRITORIAL

- Sector Gubernamental
  - Gobierno Central
    - Gobierno General
      - Organos del Estado
      - Ministerios
      - Ramificaciones
    - Organismos Auxiliares
    - Empresas
      - Comerciales
      - Financieras
  - Gobiernos Estaduales provinciales y municipales
    - Gobierno General
      - Organos de decisión
      - Secretarías
      - Ramificaciones
    - Organismos Auxiliares
    - Empresas
      - Comerciales
      - Financieras

Cuadro 38

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO, CLASIFICADO POR SECTORES INSTITUCIONALES

Sector Público.	Sector Gubernamantal	1.- Organismos del Estado
		2.- Ministerios, sus dependencias y ramificaciones.
		3.- Organismos descentralizados
		a) Institutos de Fomento
		b) Institutos Previsionales
		c) Institutos Educacionales
		d) Otros.
		4.- Empresas Auxiliares
		5.- Empresas Gubernamentales
		a) Empresas Comerciales
		b) Empresas Financieras
	Organismos Públicos Independientes.	6.- Organismos Públicos Independientes
		a) Instituciones al servicio de las Empresas
		b) Instituciones al servicio de las Familias
		7.- Empresas Públicas Independientes

Los Organismos descentralizados son aquellos que se han creado para ejecutar programas especiales y que poseen un cierto grado de descentralización funcional por razones de mayor agilidad en la ejecución de sus actividades. Con los objetivos anteriores, se suelen crear fondos y cuentas extrapresupuestarias.(1)

Existen distintas clases de organismos descentralizados dentro de los países de escaso desarrollo. Los principales de ellos son los institutos de fomento, los institutos previsionales, los institutos educacionales y otras entidades de promoción. Los institutos de fomento son aquellas entidades encargadas de programas de desarrollo económico y social y que poseen fondos propios formados por aportes incluídos en el presupuesto fiscal y por impuestos específicos asignados a los objetivos de que se trate. Las principales instituciones de esta clase son las Corporaciones de Fomento de la Producción y similares. Los institutos previsionales son aquellos encargados de programas de seguridad social y que se financian con un fondo separado en el que ingresan las imposiciones patronales y laborales, y del que se retiran las sumas destinadas a los subsidios y pagos. Estas entidades conservan un estricto control puesto que el órgano legislativo especifica las condiciones en que pueden obtenerse los ingresos al fijar por ejemplo las aportaciones para un plan de seguro social, y además prescribe taxativamente en qué forma deben emplearse los ingresos, al definir los tipos de prestaciones, determinan quienes tienen derecho a ellas, y establecer el monto de las mismas; y al fijar los modos de rendir las cuentas. (2) Por las características anteriores, se considera que estas entidades deben ser incluídas dentro del sector gubernamental. También se financian con fondos extrapresupuestarios algunas entidades educacionales, como por ejemplo, las Universidades del Estado. Estos institutos educacionales gozan de autonomía financiera y administrativa, pero sus autoridades suelen ser designadas con participación de los órganos del Estado, razón por la cual se les incluye dentro del sector gubernamental.

(1) Según el Manual."Por fondo extrapresupuestario se entiende el que se mantiene independientemente del fondo general o presupuestario en el cual se ingresa el dinero proveniente de los impuestos o empréstitos y del cual los organismos gubernamentales retiran los fondos que se les autoriza gastar". pag. 25).
(2) Sobre esta materia véase el Manual pag. 28 o Ob.cit.

/Las Empresas

Las Empresas auxiliares son aquellas que se han organizado separadamente con el objeto de suministrar bienes y servicios para el uso de determinados organismos gubernamentales, pero que no prestan servicios directamente al público, como es el caso de los arsenales de la marina, las fábricas de municiones, los talleres de reparación de vehículos, las imprentas, oficinas centrales de compras, etc. Sus caractéristicas principales han sido resumidas en los siguientes puntos: a) Están organizadas como entidades separadas o secciones independientes dentro de un ministerio o departamento gubernamental. b) Sus gastos los financia el gobierno general, pero pude también cobrar por los bienes y servicios que suministra o bien combinar ambos sistemas. c) Su finalidad principal es proporcionar bienes y servicios al gobierno general; también puede proporcionarlos a empresas públicas o al público, pero el volúmen de sus operaciones está determinado por las necesidades del gobierno general. d) Los bienes y servicios que estas empresas proporcionan pueden ser comprados a una empresa no gubernamental.

Las empresas gubernamentales son aquellas entidades cuyo fin es la venta de bienes y servicios en el mercado a un determinado precio, fijado aproximadamente para cubrir el costo de producción. La aplicación estricta de esta definición puede llevar a extremos que conviene evitar. Por ejemplo, podría considerarse como empresas a los hospitales y escuelas por cuanto cobran algunos derechos por los servicios que prestan, sin embargo existe concenso de que es preferible considerar estos establecimientos como formando parte del gobierno general.

Las empresas gubernamentales pueden ser de dos clases: comerciales y financieras. Las primeras son aquellas que producen bienes y servicios para la venta, que compran y venden mercancías o se decidan a alquilar bienes de capital fijos, y que funcionan sobre bases comerciales, pero que están obligadas a entregar sus excedentes en efectivo a la tesorería del gobierno general y que para hacer frente a sus gastos en efectivo dependen de las partidas que se les asignen en el gobierno general. Sus características esenciales son las de cobrar por los bienes y servicios que proporciona, estar sujetas a las fuerzas del mercado (demanda y oferta), no tener por finalidad esencial la obtención de utilidades (en muchos casos se conoce de antemano que se van a obtener pérdidas), otorgar y recibir créditos comerciales y poseer considerables saldos en efectivo en bancos comerciales corrientes.

/No se consideran

No se consideran como empresas comerciales a los organismos del gobierno general que cobran parte del servicio que presten (museos, etc.); a las actividades derivadas del servicio público general (venta de libros a escolares siendo gratuita la enseñanza) y a los organismos que producen o compran bienes y servicios para otros organismos del gobierno general.

Las empresas comerciales gubernamentales se crean como resultado de alguna decisión política por ser la mejor manera de realizar ciertos fines de interés público,(obtener ingresos reservándose el monopolio de producción, subsidiar a los precios agrícolas reservándose la comercialización de los mismos, etc.) Por consiguiente, tienen dependencia en todos sus aspectos del organismo político que lo creó, no solo en materia de precios (fijación de las tarifas de correos) y sus gastos corrientes y de capital son financiados por la Tesorería del gobierno general, de modo que los excedentes en efectivo que obtenga debe restituirlos a la Tesorería. Las sumas que se le asignan son el resultado de un debate político. Como consecuencia de lo anterior, las empresas comerciales gubernamentales están sujetas a fiscalización contable, mientras en las empresas comerciales públicas independientes, esta fiscalización no existe. Otra diferencia importante es que puden conservar sus utilidades y sus reservas de depreciación para la adquisición de bienes de capital. En general, lo que le distingue es la facultad de pedir préstamos en el mercado libre.

Las empresas gubernamentales tienen tres características bien definidas: a) no poseen una existencia jurídica separada y distinta a la de un ministerio o departamento gubernamental, b) sus ingresos no pagan impuestos, c) la contratación de personal ejecutivo y administrativo está sujeto a las mismas normas que en cualquier otro departamento gubernamental.

Las <u>empresas financieras</u> son aquellas organizadas específicamente para fines vinculados a la compra o venta de créditos financieros (prestar fondos públicos, aceptar ahorros, proporcionar seguros, emitir moneda nacional, comprar y vender divisas). En realidad, no venden directamente bienes y servicios y sus fondos se los asigna al estado. Obtienen ingresos por diferencia de los intereses de los préstamos que recibe y concede y entre los precios de compra de los créditos financieros y los precios de venta de los mismos. Igual que las empresas comerciales están sujetas a fiscalización contable y están sujetas a las fuerzas del mercado.

/<u>Todo fondo</u>

Todo fondo creado con el objeto de hacer préstamos a órganos del gobierno local y administrado por un organismo gubernamental especial puede considerarse como una empresa financiera gubernamental. Las cajas de previsión social y los organismos encargados de administrarlos se clasifican dentro del gobierno general debido a que no están organizadas para obtener o proporcionar capital de organismos no gubernamentales, ya que las contribuciones a las cajas son obligatorias.

La característica decisiva que determina la naturaleza "gubernamental" de una empresa financiera gubernamental es que está sometida a formas especiales de control contable que hacen que desde el punto de vista financiero depende año tras año de los fondos del gobierno general.

Las instituciones públicas independientes son aquellas que se establecen mediante una ley especial o un acto administrativo, como resultado de una decisión oficial, y no privada, para obtener ciertos objetivos especificados en su creación, debiendo rendir cuentas, y tener una organización que le permita una política independiente de los intereses privados y esté sujeta a algunas formas de dirección oficial. Estas instituciones, en consecuencia, están patrocinadas por las autoridades, desempeña una actividad de interés público, pero cuentan con recursos independientes y no están obligadas a rendir cuentas detalladas en sus trabajos. Pueden estar al servicio de las empresas o al servicio de las familias.

Por último, las empresas públicas independientes son aquellas entidades encargadas de producir o vender bienes y servicios en el mercado, que han sido creadas por una ley o acto administrativo, y cuya organización les permite una política independiente, aunque sujeta a cierta dirección oficial. En suma, son entidades responsables ante las autoridades en materia de política general, pero no están sujetas a un control detallado.

Es necesario hacer notar algunos casos interesantes como es el caso de las empresas privadas que prestan servicios públicos a las cuales se les conceden facultades monopolísticas especiales; a dichas empresas se les considera privadas porque no obstante que prestan un servicio público, lo hacen para obtener una ganancia privada. Tampoco se les considera organismos públi- independientes a todas las instituciones de finalidades no lucrativas, ya que la mayoría de ellas se organiza en beneficio de intereses privados, a pesar

/de que pueda

de que pueda protegérselas mediante leyes especiales, como es el caso de las sociedades de construcción y de los sindicatos obreros.

ii) Estructura del sector público, desde el punto de vista económico.

Desde el punto de vista económico, los organismos del sector público pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los del gobierno general, y las empresas públicas. Los primeros producen, por lo general, servicios que no se transan en el mercado, mientras las segundas producen bienes y servicios que se transan en el mercado, a un precio determinado. (Véase el cuadro 39 adjunto).

Los organismos del gobierno general son aquellos que se financian principalmente mediante asignaciones especiales con cargo a los fondos del gobierno general o mediante contribuciones obligatorias específicas, establecidas y aplicadas de conformidad con las normas legislativas (órganos legislativos y judiciales, los ministerios o departamentos).

Su característica esencial, es que no financian sus actividades satisfaciendo una demanda económica confirmada en el mercado libre por la voluntad del público de pagar por los servicios que ofrece. Por el contrario, satisfacen la demanda que se expresa mediante procesos políticos, elecciones, debates en los cuerpos legislativos, propuestas que formulan los órganos ejecutivos y por último aprobación de los créditos destinados a determinados tipos de gastos.

Los organismos del gobierno general sirven directamente al público y, en esto se diferencian de los órganos auxiliares, que existen principalmente para proporcionar bienes y servicios del gobierno general.

Muchas veces es difícil establecer si un órgano gubernamental forma parte del gobierno central o constituye una empresa. Esto se debe a que algunos de de los gravámenes que se aplican se asemejan a ventas realizadas por las empresas. Los gravámenes se consideran como ventas de empresas por las empresas. Los gravámenes se consideran como ventas de empresas en los casos que pueden ser aislados, o sea se eliminan aquellos casos en que no es posible distinguir los ingresos derivados de los gravámenes y los gastos correspondientes, o cuando tengan carácter discriminatorio con respecto a los compradores de los bienes y servicios suministrados, o cuando sea llevado a cabo con el claro propósito de obtener ganancias o pérdidas.

/Los organismos

Cuadro 39

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO SEGUN CRITERIO ECONOMICO

Sector Público	1.- Gobierno General	1.- Organos del Estado
		2.- Ministerios, dependencias y ramificaciones
		3.- Organismos descentralizados
		a) de Fomento
		b) Previsionales
		c) Educacionales
		4.- Organismos Públicos Independientes
	2.- Empresas Públicas	5.- Empresas Auxiliares
		6.- Empresas Gubernamentales
		a) Comerciales
		b) Financieras
		7.- Empresas Públicas Independientes
		a) Comerciales
		b) Financieras

Los organismos del gobierno general y las empresas comerciales pueden ser considerados en ciertos aspectos como similares: ambos son productores de bienes utiles. La diferencia reside en que el primero no venden sus productos. En el caso del gobierno general es posible clasificar fácilmente el carácter específico de la producción (defensa, servicios hospitalarios, servicios docentes), pero no se sabe en qué forma se distribuyen la producción entre los usuarios, como es el caso de las empresas.

Las empresas públicas persiguen fundamentalmente, como ya se ha dicho, la producción de bienes y servicios que se transan en el mercado, a un precio determinado. Pertenecen a esta categoría las empresas auxiliares, las empresas comerciales, las empresas financieras y las empresas públicas independientes, todas las cuales fueron definidas en los párrafos anteriores.

iii) Clasificación institucional y territorial del sector público.

Para obtener una visión completa del sector público es preciso incluír no sólo las entidades del gobierno central, ya definidos, sino que también los organismos de los gobiernos estaduales, provinciales, municipales, e independientes. Cada uno de estos gobiernos cubre distintas áreas del territorio nacional y ejercen jurisdicción sobre ellos a través de mecanismos institucionales propios, encargados de legislar y actuar en forma autónoma.

En el cuadro 40 adjunto se presenta una clasificación combinada de esta clase. Se muestra, en primer lugar, a los distintos organismos del Gobierno General, y de las empresas públicas, y en seguida se colocan las distintas autoridades a nivel central y regional. Este tipo de clasificación es muy útil en América Latina por cuanto existe una gran variedad de organismos en cada uno de los tipos de entidades. Así, es posible distinguir, por ejemplo, empresas comerciales, municipales o estaduales o entidades de fomento de carácter independiente del gobierno central, estadual o municipal.

En realidad, este enfoque permite una visión más completa del sector público y á su vez, facilita el proceso de consolidación de las transacciones gubernamentales, toda vez que permite identificar las tranferencias que se hacen las entidades dentro de un mismo tipo de gobierno por una parte, y entre los distintos tipos de gobierno territorialmente hablando, por otra.

/iv) Ubicación del

Cuadro 40

CLASIFICACION INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL DEL SECTOR PUBLICO

Institucional \ Territorial	Gobierno Central	Gobierno Estadual	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal
I. Gobierno General				
1.- Organos del Estado				
2.- Ministerios				
3.- Organismos descentralizados				
a) de Fomento				
b) Previsionales				
c) Educacionales				
4.- Organismos Públicos Independientes				
II. Empresas Públicas				
1.- Empresas Auxiliares				
2.- Empresas Gubernamentales				
a) Comerciales				
b) Financieras				
3.- Empresas Independientes				

iv) Ubicación del sector público dentro de la economía nacional.

El sector público forma parte de la economía de un país y es, por lo tanto, necesario precisar su ubicación dentro de ella. Conforme a los esquemas de cuentas nacionales, la economía se compone de cuatro unidades principales: el gobierno general, las empresas, las familias y el exterior.

Pertenecen al gobierno general los organismos del estado, los ministerios, sus dependencias y ramificaciones, y los organismos descentralizados

En el sector empresas se incluyen las empresas auxiliares y las empresas gubernamentales, que sumadas a los organismos del gobierno general, constituyen el sector gubernamental. Por cierto, también pertenecen a las empresas las llamadas empresas públicas independientes (que sumadas a las entidades del sector gubernamental constituyen el sector público), y las empresas privadas propiamente tales.

El grupo de las familias, comprende las unidades familiares y las instituciones privadas sin fines de lucro, donde se incluye además las instituciones públicas independientes al servicio de las unidades familiares.

El cuadro 41 adjunto, ilustra el esquema expuesto y permite identificar la ubicación de cada tipo de organismos públicos y privados.

c) La estructura del sector público en algunos países latinoamericanos

En América Latina se ha producido un amplio crecimiento de los organismos del Sector Público. Naturalmente en cada páís este crecimiento es diferente en cuanto a su celeridad y amplitud, como asimismo en los sectores del aparato gubernamental donde se producen mayores desarrollos.

En Chile, por ejemplo, es notoria la amplitud del sector de las cajas de previsión y de las empresas públicas independientes. Igual cosa se observa en el Uruguay. En cambio, en Paraguay son reducidos estos tipos de entidades y se puede apreciar un mayor desarrollo en el aparato ejecutivo central. En Bolivia es emplio el sector de seguridad social y de las empresas públicas independientes y escasamente desarrollado el sector central. En Colombia es notorio el crecimiento de los institutos de fomento y de las entidades educacionales (en el país hay 26 universidades). En Costa Rica llama la atención el desarrollo del sistema bancario nacional, en manos del Estado, y la inexistencia de fuerzas armadas. En México es amplia la estructura de las empresas públicas independientes y del mismo modo en el Brasil, donde también son fuertes los Gobiernos Estaduales.

Cuadro 41

UBICACION DEL SECTOR PUBLICO DE LA ECONOMIA NACIONAL

Economía Nacional	1.- Gobierno General	1.- Organismos del Estado 2.- Ministerios y ramificaciones 3.- Organismos descentralizados	Sector Gubernamental	Sector Público
	2.- Empresas	1.- Empresas auxiliares 2.- Empresas gubernamentales		
		3.- Empresas públicas independientes		
		4.- Empresas privadas	Sector privado	
	3.- Familias			

2) Clasificación según el objeto del gasto.

Los distintos organismos públicos que figuran en el presupuesto necesitan adquirir diversos bienes y servicios para poder funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificio, compras de estantes, adquisición de escritorios, tinta, papel y demás materiales. Para comprar estas distintas cosas se establecen ciertas sumas de dinero identificándolas con los objetos a que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto ordena cada uno de los objetos que se van a adquirir.

Su propósito principal es permitir el control contable de los gastos. Los conceptos de gasto son uniformados para los distintos organismos públicos y el sistema de contabilidad fiscal controla que ese dinero se gaste efectivamente con los fines a que se destinó. En suma, centra su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernativas procurando identificar el gasto incurrido en cada cosa comprada.

La clasificación por objeto del gasto es la base del llamado presupuesto tradicional, o presupuesto "enumerador de item. En este presupuesto los conceptos de gasto suelen desglosarse ampliamente, como una expresión de la desconfianza que prevaleció durante toda una época entre el legislativo y el ejecutivo; y como una manera de hacer más completo el control contable de las operaciones fiscales. En verdad ésta clasificación significó un avance en su época por cuanto permitió un mayor control que hiciera posible evitar los desfalcos de fondos, las malversaciones, y en general el manejo deshonesto del presupuesto.

a) Esquema básico de clasificación por objeto del gasto

En un presupuesto-programa no desaparece la clasificación por objeto del gasto, sino que por el contrario, se la utiliza para especificar la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir sus objetivos. Sirve además, para establecer la composición de los gastos públicos y determinar la estructura de la demanda gubernamental o del resto de la economía. En un presupuesto programa la clasificación por objeto del gasto se combina con la clasificación por programas y actividades, ligando de esta manera las cosas que se van a realizar con las cosas que se deben adquirir.

La clasificación de que se trata permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se dará al dinero asignado a cada programa o actividad. Por esto, debe identificar el tipo de bienes y servicios que se van

/a comprar

a comprar para cumplir los programas. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos casos no se puede identificar los usos, como por ejemplo, cuando se trata de la adquisición de servicios por contratos fuera de la administración pública, como es el caso de la construcción de obras públicas cuando ella se realiza por contratos.

Desde el punto de vista de su uso macroeconómico, la clasificación debe proporcionar informaciones sobre la clase de bienes y servicios que demanda el gobierno a fin de hacer posible el trabajo de análisis de las oficinas centrales de planificación. Lo anterior, significa que es conveniente que la clasificación se presente en forma detallada, aspecto que está en cierta medida en contradicción con la conveniencia de que las operaciones presupuestarias sean flexibles. Ello exige que deba buscarse una forma de compatibilizar la obtención detallada de información para fines de planeamiento, con la flexibilidad que requiere la operación del presupuesto. Esto requiere que para los efectos de la aprobación del documento presupuestario, las apropiaciones se hagan en la ley anual en forma genérica, a nivel de grupo o partida, para facilitar la operación del presupuesto, y que simultáneamente al planificar el presupuesto y al contabilizar su situación se haga un registro detallado de cuentas conforme a un clasificador de partidas que permita simultáneamente obtener ambos propósitos.

Conforme las conclusiones del Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestaria celebrado en San José de Costa Rica en septiembre de 1962 y a los estudios realizados en el Instituto Latinoamericano de Planificación, se sugiere una clasificación de los gastos según el objeto integrada por los siguientes grupos:

1. Servicios Personales
2. Servicios No Personales
3. Materiales y Suministros
4. Maquinarias y Equipo
5. Adquisición de inmuebles
6. Construcciones
7. Transferencias Corrientes

/8. Transferencias

8. Transferencias de Capital
9. Deuda Pública
10. Otros desembolsos Financieros
11. Asignaciones Globales

El Seminario mencionado define cada uno de estos grupos de la siguiente manera:

Servicios personales. Este grupo comprende todos los egresos en efectivo por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación, y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión (construcción de obras por administración, etc.). Excluye prestaciones en especie y contribuciones del Estado por sus funcionarios y trabajadores al sistema de seguridad social y jubilatorio.

Servicios no personales. Comprende los pagos de servicios, que no sean relacionados con el pago de los servicios de los empleados, y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como por ejemplo servicios públicos, publicidad impresión y encuadernación, viáticos y gastos de viaje, transporte de cosas, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios financieros, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras, y varios servicios.

Materiales y suministros. Comprende la compra de artículos, materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen duración promedio prevista de un año o menos. Por razones prácticas se comprenden también los de duración eventual mayor que no se consideran como activos fijos por su bajo valor unitario, y dificultades de inventario. También se incluyen los artículos, materiales y equipos militares, no importa su valor unitario y duración promedio.

/Maquinaria y

Maquinaria y equipo. Incluye todo egreso por adquisición de maquinaria y/o equipo, y las de accesorios y aditamentos que se aunan o complementen la unidad principal, así como los gastos de transporte e instalaciones vinculados a la adquisición.

Los renglones por objeto específico de este grupo distinguirán para cada tipo de equipo si se trata de adquisición de equipo nuevo o preexistente en uso.

Las reparaciones extraordinarias contratadas que aumenten la duración y uso del equipo más allá del término normal previsto de vida, también se incluirán en este grupo.

La categorización de los bienes en el concepto de maquinaria o equipo, responderá a las siguientes especificaciones principales: se tratará de bienes de larga duración y de uso y carácter permanente.

Adquisición de inmuebles. Incluye los gastos por concepto de adquisición de terrenos y de edificios, debiendo distinguirse estos últimos, en los renglones específicos, según su tipo: edificios para oficinas, viviendas, depósitos, etc.

Construcciones. Comprende los egresos para financiar nuevas construcciones por contrato, así como las adiciones y reparaciones extraordinarias también ejecutadas por contrato.

El término construcciones abarca edificios, obras urbanísticas e hidroeléctricas, carreteras, puertos, aeropuertos, instalaciones de líneas eléctricas, telegráficas y telefónicas y obras similares.

Se entenderán por adiciones y reparaciones extraordinarias aquellas que una vez ejecutadas prolonguen la duración normal prevista o mejoren el edificio u obra en que se realicen.

Transferencias corrientes. Incluye los egresos corrientes en favor de empresas o personas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en servicios o bienes, como por ejemplo: pensiones, gratificaciones personales, indemnizaciones, subsidios, subvenciones, contribuciones al Seguro Social y entidades jubilatorias, etc.

/Transferencias de

Transferencias de capital. Comprende los egresos sin contrapartida a favor de entidades u organismos públicos o privados, destinados a fines de inversión. Incluye las transferencias destinadas a financiar la construcción de viviendas y de otros edificios, la adquisición de maquinaria y equipo, a aumentos de las existencias o del capital circulante, las destinadas a financiar actividades crediticias, etc.

b. Componentes detallados de la clasificación por objeto del gasto.

Cada uno de los grupos mencionados, se divide en partidas, conforme se ha visto y cada una de éstas puede a su vez abrirse en item, o sea en partes que detallen los artículos u objetos específicos que pueden compararse. Se ha preparado un cuadro que contiene las partidas e items con sus definiciones correspondientes.

CLASIFICACION UNIFORME POR OBJETO DEL GASTO

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
0			Servicios personales	Comprende todas las remuneraciones que se paguen por servicios personales prestados a la Administración, incluyendo los gastos efectuados con el fin de compensar al personal de la Administración por gastos en que deba incurrir en cumplimiento de sus funciones.
	1		Sueldos para cargos fijos	Son los sueldos nominales pagados a personal que ocupa cargos permanentes. Excluye los aumentos de retribución de diversa índole sobre el sueldo básico que se señala en el nombramiento, y cualquiera deducción por conceptos de impuestos, retiros y demás
		1	Sueldos fijos	
	2		Sueldos de personal transitorio	Son los sueldos nominales pagados a personas que ocupa cargos temporales.
		1	Sueldos personal contratado	Son los sueldos pagados en virtud de un contrato celebrado con profesionales o técnicos cuyos servicios son prestados por períodos limitados, existiendo una relación de dependencia de dicho personal con la autoridad administrativa competente. Se excluye expresamente la contratación de personal no técnico.
		2	Sueldos personal supernumerario	Son los sueldos pagados a personal, cualquiera sea su capacitación en cargos temporales sujetos a nombramiento.
		3	Suplencias	Son los sueldos pagados al personal que temporalmente sustituye al titular del cargo.
	3		Sobresueldos	Son remuneraciones periódicas adicionales al sueldo.
		1	Primas por antigüedad	Son las retribuciones adicionales al sueldo básico que derivan del número de años de servicio.
		2	Complementos de sueldo	Es el sobresueldo que percibe el personal en virtud de su calificación profesional o técnica.
		3	Compensación por gastos de alimentación	Son las compensaciones en efectivo a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales.
		4	Compensación por horas extraordinaria	Son sobresueldos pagados por prestación de servicios fuera del horario calendario normal de trabajo.
	4		Salarios y sobresalarios	Son las remuneraciones pagadas al personal obrero contratado, individual o colectivamente, así como otros pagos adicionales que derivan de la legislación laboral vigente o de los contratos respectivos.
		1	Jornales o salarios	Son las remuneraciones básicas pagadas al personal obrero por servicios contratados individual o colectivamente.
		2	Sobrejornales contratos colectivos	Son el pago por horas extraordinarias y los pagos adicionales que se establecen en la contratación colectiva o individual, que tienen carácter de remuneraciones.
	5		Dietas	Son las remuneraciones pagadas a los miembros del Congreso Nacional.
		1	Dietas a miembros Congreso Nacional	Son las remuneraciones pagadas a miembros del Congreso Nacional.
	6		Honorarios y otras remuneraciones	Son los pagos por servicios personales prestados por profesionales o técnicos, tales como investigaciones, así como otras remuneraciones a personas que no son funcionarios o empleados públicos.
		1	Honorarios profesionales	Son los pagos a profesionales o técnicos por concepto de servicios personales de carácter eventual, tales como estudios, investigaciones, consultas, etc.
		2	Compensación a agentes de especies fiscales	Son las comisiones y otros pagos a los agentes particulares expedidores de estampillas, papel sellado y otras especies fiscales.
		3	Honorarios a miembros de Juntas, Comisiones y otros organismos colegiados.	Son las retribuciones especiales que corresponden a miembros de Juntas, Consejos, Comisiones, etc. por concepto de asistencia a actos o reuniones.
		4	Remuneración por servicios especiales	Son las remuneraciones al personal no profesional que presta servicios específicos sin tener el carácter de funcionario o empleado público.
	7		Remuneración por servicios técnicos	-
	8		Gratificaciones y bonificaciones	Son los pagos de remuneraciones adicionales que se otorgan por motivos especiales establecidos en los reglamentos y normas correspondientes
		1	Aguinaldo	Son las bonificaciones que se otorgan una vez a fin de año.
		2	Otros	-
		3	Obvenciones	Son las participaciones en comisos, productos de multas, etc, a que tienen derecho los funcionarios que las leyes y reglamentos señalen.
	9		Gastos de representación	Son remuneraciones adicionales que perciben determinados funcionarios por motivo del cargo que desempeñan.
	10		Viáticos	Son asignaciones que se otorgan al personal por la prestación de servicios fuera del lugar habitual de trabajo.

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
		1	Viáticos dentro del país	Igual al concepto anterior, pero aplicado a los gastos de movimiento de personal dentro del territorio nacional.
		2	Viáticos fuera del país	Igual al concepto anterior pero aplicado a los gastos de movimiento del personal fuera del territorio nacional
		3	Compensación por kilómetros recorridos	Es la compensación por gastos en movilización terrestre realizada en vehículos de propiedad del funcionario, y calculada en base a un monto por kilómetro recorrido.
	11		Otros	
1			Servicios no personales	
	1		Arrendamientos	
		1	Arrendamiento de edificios y locales	Pago de arriendos de inmuebles para oficinas, escuelas, etc.
		2	Arrendamiento de equipos de producción	Arriendos de equipos tales como maquinaria agrícola, maquinaria de construcción, etc.
		3	Arrendamiento de equipo de servicios productivos	
		4	Arrendamiento de equipos de transporte, tracción, elevación	
		5	Arrendamiento de equipos de operaciones auxiliares	Son los gastos por alquileres de equipos de contabilidad, estadística, etc.
		6	Arrendamientos varios	Incluye los arriendos no incluídos anteriormente.
	2		Servicios de comunicaciones	Son los gastos por servicios de correos, telégrafos, cables, y cualquier otro medio de comunicación.
	3		Otros servicios públicos	
		1	Electricidad	Son los gastos por consumo de energía eléctrica.
		2	Gas	Son gastos por consumo de gas.
		3	Agua	Son gastos por consumo de agua de acueductos y agua en botellones
		4	Teléfonos	Son gastos por concepto de servicios telefónicos.
		5	Otros servicios básicos	Son los servicios básicos que no pueden incluírse en los conceptos anteriores.
	4		Transportes y almacenajes	-
		1	Pasaje	Son los gastos en pasajes, ya sean terrestres, marítimos y aéreos.
		2	Fletes	Son los gastos en fletes terrestres, marítimos y aéreos.
		3	Almacenaje	Son los gastos por concepto de almacenaje.
	5		Servicios comerciales	-
		1	Avisos y gastos de propaganda	Son los gastos por concepto de avisos y propaganda, tales como el pago de espacio en periódicos, contratos con agencias publicitarias, avisos en radio, televisión etc.
		2	Gastos de imprenta y reproducción	Son los gastos por servicios de impresión y reproducción contratados.
		3	Lavandería	Son los gastos por concepto de servicios de lavandería contratados.
		4	Gastos judiciales	Son los gastos de índole judicial.
		5	Servicios varios	
	6		Seguros y comisiones	-
		1	Primas y gastos de seguro	Son los gastos en seguros, ya sea de personas o de cosas.
		2	Comisiones y gastos bancarios	Son los gastos por servicios que prestan los bancos.
	7		Mantenimiento de equipo	Son los gastos por reparaciones de maquinarias y equipos que no sobrepasan el monto señalado por la Dirección de Presupuesto (por contrato).

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
	8		Mantenimiento de obras	Son los gastos de reparaciones de carreteras, puentes, etc. que no sobrepasan el monto señalado por la Dirección de Presupuesto (por contrato).
		1	Reparaciones menores de edificios	Son los gastos en reparaciones de edificios que no sobrepasan el monto señaledo por la Dirección de Presupuesto (por contrato).
		2	Reparaciones menores de obras	Son los gastos de reparaciones de carreteras, puentes, etc. que no sobrepasan el monto señalado por la Dirección de Presupuesto (por contrato).
		3	Construcciones temporales	Son los costos de producción de obras destinadas a desarmarse por parte de servicios transitorios, tales como tribunas para espectáculos, etc.
	9		Estudios, Investigaciones y Proyectos	-
		1	Estudios contratados	-
		2	Investigaciones, explotaciones y catastros contratados	-
		3	Proyectos y diseños	-
	10		Otros	-
2			Materiales y suministros	
	1		Alimentos y productos agroforestales	Son los gastos en productos alimenticios ya sean estrictamente agrícolas o industriales.
		1	Alimentos para humanos	
		2	Bebidas no alcohólicas	Son los costos de los refrescos u otras bebidas no alcohólicas consideradas como productos industriales.
		3	Bebidas alcohólicas	Son los costos de bebidas tales como: vino, cerveza, licores.
		4	Alimentos para animales	Son los gastos por compra de forrajes, piensos, bloques de sal y otros productos de consumo para animales.
		5	Productos agroforestales	Son los gastos por compra de productos agroforestales en bruto, tales como: maderas, fibras no elaboradas, bagazo, henequén, quenef, yute, etc.
		6	Otros productos agropecuarios	Son los gastos en productos de origen agrícola y pecuario, no incluídos en otras partidas, tales como especies vegetales, prestaciones experimentales, etc. Se incluye además productos de origen animal, tales como órganos de animales para usos no alimenticios, etc.
	2		Minerales (excepto hidrocarburos)	-
		1	Carbón mineral	-
		2	Minerales metálicos	-
		3	Piedra arcilla y arena	-
		4	Otros minerales no metálicos	-
	3		Textiles y vestuario	-
		1	Hilados y telas	Son los gastos en hilados y telas de algodón, seda, fibras artificiales, etc.
		2	Acosados textiles	Son los gastos por concepto de tapices, alfombras, sábanas, frazadas, toallas, paños, cortinas, mecates, sogas, cordeles, sacos de fibra, redes y otros artículos conexos de cáñamo, yute, algodón, sisal, etc.; excluye las prendas de vestir.
		3	Prendas de vestir	Gastos por concepto de trajes y ropa interior para hombre y mujeres, camisas, corbatas, etc. excluye calzado.
		4	Calzado	Gastos por concepto de calzado de todo tipo, incluído el de goma.
	4		Productos de papel cartón e impresos	-
		1	Papel de escritorio	Son los gastos por concepto de papel para ser utilizado en oficinas, tales como: papel bond, papel cebolla, etc.

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
		2	Papeles comerciales, cartones y otros	Son los gastos por concepto de papel de diario, de envolver, cartones, papel de fibra para construcciones. Se excluye:
		3	Productos de papel y cartón	Tales como platos y utensilios, vasos servilletas, toallas, bolsas de papel, cajas y otros envases, sobres y papel de cartas, papel de empapelar, papel higiénico, pitillos de papel, montajes de papel, recortado y patrones, cartón piedra y otros artículos hecho de papel o cartón.
		4	Productos de artes gráficas	Tales como cuadernos blocks, libretas carpetas, calendarios, partituras musicales y guías, etc, a excepción de libros, revistas y periódicos
		5	Libros, revistas y periódicos	Gastos por adquisición de libros, revistas y periódicos para bibliotecas o para uso de oficinas, etc. Se exceptúa los textos de enseñanza para uso docente en las aulas de clase.
		6	Textos de enseñanza	Gastos por adquisición de libros para uso docente.
		7	Especies timbradas y valores	Gastos por concepto de papel de seguridad, libros especiales para registros, cheques oficiales y demás formularios de garantía o que sustituyan especies de valor.
	5		Productos de cuero y caucho	-
		1	Cueros y pieles	Gastos por compras de pieles y cueros curtidos y sin curtir.
		2	Artículos de cuero	Todos los artículos de cuero, excepto calzado, carteras y otras prendas de vestir, tales como maletas, bolsos de mano, látigos y otros productos de talabartería.
		3	Neumáticos y cámaras de aire	-
		4	Artículos de caucho	Ya sea material sintético tales como manguera, guantes, esteras, etc.
	6		Productos químicos y conexos	-
		1	Sustancias químicas	Tales como ácido, sales, bases, gases industriales, etc.
		2	Combustibles y lubricantes	Gastos por concepto de petróleo crudo, gasolina, alcohol, aceites, grasas, fuel-oil, luz brillante, etc.
		3	Abonos y fertilizantes	Se incluyen los naturales, tales como salitre, granos y los abonos químicos.
		4	Insecticidas, fumigantes y otros	Se incluyen los insecticidas, fumigantes, neolicidas y otros productos químicos utilizados para combatir plagas, insectos, plantas dañinas, etc.
		5	Productos medicinales y farmacéuticos	Se incluyen productos tales como jabones, detergentes, desinfectantes, pulimentos, creolinas, etc.
		6	Tintes, pinturas y colorantes	Incluye la compra de tinta de escritorio, tintas de impresión, pinturas, colorantes, etc.
		7	Materiales químicos y conexos varios	Incluye productos tales como desincrustante para calderas, papel sensible para fotografía, papel asfaltado y alquitranado, etc.
	7		Productos de minerales no metálicos	-
		1	Productos de arcilla	Tales como ladrillos, tuberías, crisoles y barro cocido para usos arquitectónicos, revestimiento para hornos, tubos, artículos refractarios, etc.
		2	Productos de vidrios	Tales como vidrio plano, cuero y piezas de vidrio, excepto instrumental de laboratorio.
		3	Productos de loza, porcelana	Tales como jarros, vajilla, obras de arte, etc.
		4	Cemento, cal y yeso	Tales como cemento, pertland, natural, para albañilería filamento, yeso, cal, etc.
		5	Productos de cemento, asbesto, y yeso	Tales como tubos, mosaicos, baldosas, bloques, paredes de yeso, etc.
		6	Otros productos de minerales no metálicos	Tales como mineral, productos de piedra, abrasivos, productos de grafito, etc.
	8		Productos metálicos	-
		1	Productos siderúrgicos férricos	Tales como lingotes, cabillas, planchas, planchones, hojalata, perfiles, alambres, etc. siempre que sea de hierro o acero.
		2	Productos siderúrgicos no férricos	Tales como lingotes, cabillas, planchas, planchones, hojalata, perfiles, alambres, etc., hechos de aluminio, cobre, zinc, bronce y otras aleaciones.

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
		3	Estructuras metálicas acabados	Tales como ventanas, puertas, etc. ya sea de acero, aluminio, etc.
		4	Material y equipo de guerra	Se incluye el gasto en balas, parque, etc, y equipos de guerra, tales como armamentos y otros con fines estrictamente bélicos.
		5	Herramientas menores	-
	9		Productos varios y útiles	-
		1	Utiles de limpieza	-
		2	Utiles de escritorio, oficina y enseñanza	-
		3	Utiles menores médico quirúrgicos	-
		4	Utiles de deporte	-
		5	Utiles de cocina y comedor	-
		6	Repuestos menores	-
		7	Utiles diversos	-
	10		Otros	-
3			Maquinaria y equipo	-
	1		Maquinaria y equipo de producción	(incluye accesorios)
		1	Maquinaria y equipos agropecuarios nuevos	(sembradoras, cosechadoras, segadoras, taladoras, arados, ordeñadoras, fumigadoras, etc.). Uso exclusivo de la industria manufacturera y minera, tales como: prensa, fresadoras, telares, tornos, taladros, martinetes, hornos, cepilladoras, dobladoras, guillotinas, equipos petroleros.
		2	Maquinaria y equipos industriales nuevos	-
		3	Maquinaria y equipos de construcción nuevos	Exclusivo para construcciones, tales como: mezcladoras, excavadoras, bulldozers, motoniveladoras, concreteras, martillos de aire, aplanadoras, etc.
		4	Maquinarias y equipos varios nuevos	Dedicados a producción directa de bienes no incluídos en las partidas anteriores (equipos de usos múltiples, compresas, soldadores, etc.).
	2		Equipo de oficina	-
		1	Maquinaria y equipo de oficina	Maquinaria de dividir, calcular, registrar, relojes control, etc.
		2	Equipos eléctricos de calcular	Máquiras IBM de cálculo, cálculos electrónicos, etc.
		3	Aparatos eléctricos de de servicio	Equipos de aire de acondicionamiento, reguladores de temperatura, calentadores, cocinas, refrigeradores, radios televisores, aspiradoras, enceradoras, grabadoras, dictáfonos.
		4	Equipos de ingeneria y dibujo	-
		5	Otros equipos de operaciones auxiliares	-
	3		Maquinaria y equipo de servicios productivos	Incluye accesorios.
		1	Maquinaria y equipos de energía nuevos	Maquinaria y equipo para producir energía tales como: turbinas, motores, generadores, calderas, etc.
		2	Maquinaria y equipos de riego nuevo	Tales como: bombas, compuertas.
		3	Maquinaria y equipos de acueductos nuevos	Filtros, clorinadores, bombas, maquinaria para tratamiento de aguas negras, etc.
		4	Maquinarias y equipos de frigoríficos y almacenaje nuevos	Tales como: equipo de refrigeración, equipos transportadores, elevadores, etc.
		5	Equipos de comunicaciones	Telégrafo, teléfono, teletipo, plantas de radio, equipo de televición etc.
	4		Equipos de transporte, tracción y elevación	Incluye accesorios.
		1	Equipo automotriz y de transporte	Automóviles, autobuses, camiones, motos, etc.
		2	Equipo ferroviario	Locomotoras, vagones, etc.
		3	Equipo marítimo de transporte	Barcos, lanchas, barcazas, y los equipos e instrumentos de navegación.
		4	Equipo aéreo de transporte	Aviones, elicópteros, etc.

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
		5	Equipo de tracción animal y mecánica	Cornetas, bicicletas, triciclos, carretillas de mano, carros de arrastre, trailers, etc.
		6	Equipos de tracción automotriz	Tractores, auto-grúas.
		7	Equipos de elevación	Ascensores, elevadores, grúas, grúas horquilla, plumas, etc.
		8	Otros equipos de transporte	-
	5		Equipos médicos y sanitarios	-
		1	Equipos	-
		2	Equipo instrumental	-
	6		Equipos de investigación	-
		1	Equipos de medición	-
		2	Equipos de laboratorio	-
	7		Equipos educacionale y recreativos	-
	8		Muebles y artículos varios	-
		1	Muebles	Se incluye la adquisición de escritorios, sillas, pizarras, catres, sofás, sillones, estantes, estanterías, veladores, etc.
		2	Instrumentos musicales	Adquisición de pianos, violines, tambores, etc.
		3	Artículos deportivos	Adquisición de bienes durables para fines de recreamiento y deportes tales como armas de caza, bates, raquetas, palos de golf, etc.
		4	Artículos varios	Adquisición de aquellos artículos que por su valor y duración no deben ser considerados como gastos en materiales y suministros. Se incluye la adquisición de colchones, almohadas, maletas, relojes, etc.
	9		Herramientas mayores	-
		1	Herramientas	-
	10		Repuestos	Cuyo valor esté determinado.
		1	Repuestos para maquinarias y equipos de producción	-
		2	Repuestos para maquinarias y equipos de servicios productivos	-
		3	Repuestos para equipos de transporte, tracción y elevación	-
		4	Repuestos para equipos de operaciones auxiliares	-
		5	Repuestos para equipos médicos y sanitarios	-
		6	Repuestos para equipos de investigación	-
		7	Repuestos varios	-
	11		Maquinarias y equipos usados	-
		1	Maquinaria y equipos de producción	-
		2	Maquinaria y equipos de servicios productivos	-
		3	Equipo de transporte, tracción y elevación	-
		4	Maquinarias y equipos de operaciones auxiliares	-
		5	Equipos médicos y sanitarios	-
		6	Equipos de investigación	-
		7	Herramientas	-
		8	Muebles y artículos varios	

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
4			Reparación de maquinaria y equipo	Incluye gastos de reparación de maquinaria, y equipo, siempre que no sean los incluídos en reparaciones menores (350) y siempre que se realicen por contrato.
	1		Reparación de maquinaria y equipo de producción	-
	2		Reparación de maquinaria y equipo de servicios productivos	-
	3		Reparación de equipos de transporte, tracción y elevación	-
	4		Reparación de maquinaria y equipos de operaciones auxiliares	-
	5		Reparación de equipos médicos y sanitarios	-
	6		Reparación de equipos de investigación	-
	7		Reparación de muebles, artículos varios	-
	8		Reparación de maquinaria y equipos varios	-
5			Adquisición de inmuebles y semovientes	
	1		Terrenos	
		1	Terrenos para edificaciones	Se incluye la adquisición de terrenos para la construcción de edificios, casas habitación, locales, etc.
		2	Terrenos para obras de comunicación	Se incluye la adquisición de terrenos para construcción de carreteras, etc.
		3	Terrenos para usos varios	Se incluye la adquisición de terrenos para usos no contemplados en los conceptos anteriores.
	2		Edificios y locales para uso público	-
		1	Edificios	-
		2	Locales	-
		3	Casas, habitaciones	
	3		Expropiación de obras para demoler	
		1	Edificios	
		2	Locales	
		3	Casas-habitación	
	4		Semovientes.	
	5		Otras adquisiciones	
6			Construcciones	Comprende la construcción de obras, instalación de equipos e inspección de construcciones, cuando son realizadas através de contratos con empresas o personas privadas.
	1		Vías de comunicación	
		1	Construcción de la explanación de vías terrestres	Comprende la preparación del sitio, excavación, transporte, terraplenes y obras de drenaje menores tales como alcantarillas, cunetas, etc, en autopistas, carretera y caminos.
		2	Pavimentación	Es la construcción de la sub-base, base y capa de rodamiento en autopistas carretera y caminos; así como cualquier tratamiento que se le haga a la superficie con fines de estabilización usando cualquier clase de materiales.
		3	Calles y aceras	Es la preparación del sitio y pavimentación de calles y aceras.
		4	Puentes	Comprende la construcción integral de puentes que forman parte de autopistas, carreteras, caminos, vías férreas y avenidas urbanas.
		5	Túneles	Comprende la construcción integral de túneles que forman parte de autopistas, carreteras, caminos, vías férreas y avenidas urbanas.

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
		6	Obras portuarias de defensa y abrigo	Comprende las obras destinadas al abrigo y protección de costas, tales como diques, rompe-olas, diques reflejantes, muros, table destacados, espigones, espolones, etc.
		7	Obras portuarias de atraque	Comprende las obras destinadas a permitir la navegación, maniobras y atraque de embarcaciones tales como canales, muelles, etc.
		8	Obras para construcción y reparación de embarcaciones	Comprende las obras de diques, secos, astilleros, varaderos y diques flotantes.
		9	Construcción de pistas para aeródromos	Comprende la preparación del sitio, excavación, transporte, terraplenes y obras de drenaje menores en pistas.
		10	Pavimentación de aeródromos	Comprende la construcción de la sub-base, base y capa de rodamiento en pistas; así como cualquier tratamiento que se le haga a la superficie con fines de estabilización utilizando cualquier clase de materiales.
	2		Obras hidráulicas y sanitarias	Comprende la construcción de obras destinadas a la utilización y desperdicios de aguas incluyendo las obras de defensa contra inundaciones.
		1	Obras de derivación	Son las obras para derivar aguas con fines directos de riego o para alimentación de embalses, incluyendo la toma de aguas subterráneas con fines de riego.
		2	Obras de embalse	Son las obras destinadas al almacenamiento de aguas con fines de riego, energía hidroeléctrica, regulación o propósitos múltiples.
		3	Zona de riego	Comprende las zonas construídas en la zona de riego, tales como canales, drenajes, caminos y estructuras anexas.
		4	Saneamiento de tierras	Comprende las obras de control de inundaciones, drenajes y mejoramiento destinadas al saneamiento de tierras con fines agrícolas, sanitarios o múltiples.
		5	Obras de defensa de poblaciones	Son las obras de canalización de ríos o quebradas, diques, espolones o cualquier otra obra destinada a la defensa de poblaciones.
		6	Captación, almacenamiento y distribución de agua potable	Son las obras de captación y almacenaje de agua potable, incluyendo las obras para depuración, bombeo y distribución.
		7	Alcantarillado	Son obras para drenar las aguas negras y pluviales, incluyendo su posible tratamiento.
		8	Obras hidráulicas menores	Incluye el costo de obras tales como lagunas para abrevaderos, pozos artesianos, lagunas paracrías, etc.
	3		Edificios	Son las construcciones destinadas a vivienda, industria, comercio, servicios y recreo.
		1	Vivienda unifamiliares	Son las viviendas destinadas exclusivamente a una sola familia o a un número reducido de ellas que practicamente no requieren áreas ni servicios comunes.
		2	Edificaciones menores	Son las edificaciones de 1 ó 2 plantes que no se destinan exclusivamente a vivienda, tales como escuelas rurales, comedores escolares, restaurantes, almacenes, galpones para diferentes destinos, hangares, etc.
		3	Edificaciones mayores	Son las edificaciones de 1 o + plantas con áreas y servicios comunes, tales como grupos escolares, liceos, unidades sanitarias, hospitales, edificios para oficinas públicas, viviendas múltifamiliares, estadios, gimnasios, cárceles, iglesias, etc., incluyendo el costo de las dotaciones básicas que se contratan conjuntamente con la edificación.
		4	Obras preliminares para edificaciones	Son las obras preliminares o anteriores a cada edificación, tales como demoliciones, desforestaciones, movimiento de tierra, pilotajes, etc.
		5	Obras exteriores	Son todas la obras que se ejecutan fuera de la edificación y que constituyen un complemento de ella, tales como drenajes, alcantarillados, empotramientos, acometidas, almacenaje de agua, jardinería, patios, avenidas, cercas, etc. etc.
		6	Edificaciones para usos productivos	Son los costo de edificaciones tales como naves para industrias, frigoríficos, silos, vaqueras, etc., incluyendo el costo de los equipos e instalaciones básicas.
	4		Instalaciones	Son obras constituídas por elementos preconstruídos que unen en el lugar, que se contratan especialmente.
		1	Líneas de transmisión y redes de distribución de energía eléctrica	Comprende todas las obras desde la salida de las plantas eléctricas hasta las redes locales de distribución inclusive.
		2	Gasoductos y redes de distribución	Comprende todas las obras desde la salida de las plantas de producción de gas hasta las redes locales de distribución inclusive.
		3	Líneas y redes telefónicas	Comprende las obras desde la salida de las plantas telefónicas hasta las redes locales inclusive.

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
		4	Instalaciones de señalización y demarcación	Comprende las obras destinadas a señalizar rutas marítimas, aéreas, de transporte automotor y férreas, incluyendo el cercado de estas vías.
		5	Instalaciones de maquinarias y equipos	Comprende la instalación de maquinaria y equipos previamente adquiridos, tales como generadores de energía eléctrica, plantas telefónicas, guías portuarios, teleféricos, etc.
		6	Instalaciones agrícolas	Incluye el costo de instalaciones tales como cercas, empalizadas y canales.
	5		Construcciones agrícolas	-
	6		Obras de acondicionamiento de suelos y plantaciones	Son las obras que tiene por objeto acondicionar o mejorar en forma permanente los suelos para su aprovechamiento en fines agropecuarios, y las plantaciones de carácter permanente y semipermanente.
		1	Desforestación de terrenos	Incluye el costo de tumbar y desmatonar vegetación media y alta, incluye el costo de destrucción de residuos vegetales, con el fin de limpiar el terreno para fines agropecuarios.
		2	Nivelación de terrenos	Incluye el costo de construír curvas de niveles, terrazas, etc., con fines agropecuarios.
		3	Plantaciones y obras forestales	Incluye el costo de las obras de forestación y reforestación con especies destinadas a la obtención de maderas, otros productos forestales o defensas de terrenos.
		4	Plantaciones frutales	Incluye el costo de las plantaciones de especies destinadas a la obtención de frutas comestibles, tales como lechosa, mangos, cambur, piña, guayaba, aguacate, cítricos, etc.
		5	Plantaciones industriales	Incluye el costo de las plantaciones en especies destinadas a la producción de materias primas para la industria, tales como sisal, cocotero, caña de azúcar, caucho, etc.
		6	Plantaciones de cultivos estimulantes	Incluye el costo de las plantaciones en especies estimulantes, tales como cafetos, cacao, quina, etc.
		7	Plantaciones de áreas verdes	Incluye el costo de las plantaciones en especies ornamentales o con fines de ornato.
	7		Contratación de inspección de obras	Incluye el costo de la inspección de las obras públicas.
		1	Inspección de vías terrestres	
		2	Inspección de obras portuarias	
		3	Inspección de aeródromos	
		4	Inspección de obras hidráulicas y sanitarias	
		5	Inspección de edificaciones	-
		6	Inspección de instalaciones	-
	8		Obras urbanísticas	
	9		Otras construcciones	
7			Transferencias corrientes	
	1		Pensiones	
		1	Pensiones y jubilaciones	Incluye todos los pagos al personal por pensiones, jubilaciones y otros de la misma naturaleza.
		2	Pensiones a veteranos y descendientes de próceres	-
		3	Medallas y condecoraciones	Incluye todos los pagos adicionales a las pensiones de los retirados de las FF.AA por concepto de medallas, condecoraciones, honores que ostenten y que la ley así lo ordene.
		4	Indemnizaciones por accidentes del trabajo	Son pagos adicionales a las pensiones que se otorguen a obreros al personal incapacitado parcial o permanentemente a causa de accidentes en su trabajo.
	2		Transferencias directas a personas	-
		1	Primas por hijos	Incluye los pagos adicionales por concepto de número de hijos.
		2	Donaciones a personas	Donativos a personas en virtud de Leyes o Decretos, en forma de ausilios o ayudas.
		3	Indemnizaciones por despidos	

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
	3		Becas	Comprende todas las subvenciones a estudiantes.
		1	Becas escolares	Son las subvenciones a estudiantes de nivel pre-escolar, primario y medio.
		2	Becas universitarias	Son las subvenciones a estudiantes universitarios.
		3	Becas de perfeccionamiento profesional	Son las subvenciones a profesionales.
	4		Subsidios sociales	Son todas las subvenciones destinadas al auxilio y estímulo de actividades.
		1	Subsidos educacionales	Son los gastos destinados a auxiliar y estimular instituciones con fines educacionales, excepto Universidades.
		2	Subsidios a universitarios	Son los créditos destinados a sostener el funcionamiento de las Universidades Nacionales.
		3	Subsidios culturales y científicos	Son las cantidades destinadas a auxiliar y estimular instituciones culturales y científicas.
		4	Subsidios a Instituciones benéficas	Son las subvenciones a instituciones sociales, benéficas y sanitarias que operan sin fines de lucro.
		5	Subsidios a cajas de ahorro y centros de empleados	-
	5		Subsidios Económicos	-
		1	Subsidios a empresas públicas	Son las subvenciones para cubrir los gastos de oficina de las empresas públicas.
		2	Subsidios a empresas privadas	Son las cantidades destinadas a auxiliar empresas y productos privados.
		3	Subsidios a cooperativas	Son las cantidades destinadas a auxiliar a la cooperativa.
	6		Aportaciones	Son las obligaciones legales con otras instituciones que consiste en la cesación gratuita de fondos.
		1	Aportaciones a Estados	Son las cantidades señaladas en la Constitución que deben ser aportados a los gobiernos estatales.
		2	Aportaciones a Municipalidades	Son las cantidades que se aportan a las municipalidades.
		3	Aportaciones a otros organismos autónomos	Son las cantidades destinadas a los organismos autónomos de acuerdo con lo señalado por las leyes y decretos vigentes.
		4	Transferencias corrientes al exterior	Se incluyen las obligaciones a organismos de carácter internacional, que se traducen en la cesación gratuita de fondos, se incluyen las aportaciones a la Cruz Roja Internacional, UNESCO, etc.
	7		Transferencias varias	Son los gastos de transferencias corrientes no incluídas en las partidas anteriores.
		1	Devoluciones de cobros indebidos	Son las cantidades que se devuelven por cobros indebidos.
		2	Devoluciones y reintegros diversos	Son las cantidades que se devuelven y reintegran de todas clases.
		3	Indemnizaciones diversas	Son los pagos por indemnización debido a extravios o pérdidas de valores de todas clases que se custodien o utilicen por el Estado, y otros indemnizaciones diversas, dispuestas por autoridades judiciales o administrativas.
		4	Transferencias diversas	Son las transferencias de carácter corriente no incluídas en las partidas anteriores.
8			Transferencias de capital	
	1		Aportes a instituciones autónomas	
	2		Aportes a empresas gubernamentales	
	3		Aportes a gobiernos locales	
	4		Aportes a personas y entidades privadas	
	5		Aportes al exterior	
	6		Otros aportes	
9			Deuda Pública	
	1		Amortización de la deuda Pública Interna	

Grupo	Partida	Item	Denominación	Definición
		1	Amortización de la deuda a corto plazo	
		2	Amortización de la deuda a mediano plazo	
	2		Intereses deuda interna	
	3		Amortización de la deuda externa	
		1	Amortización de la deuda a corto plazo	
		2	Amortización de la deuda a mediano plazo	
		3	Amortización de la deuda a largo plazo	
	4		Intereses deuda externa	
	5		Comisiones y otros gastos	
10			Otros desembolsos financieros	
	1		Concesión de préstamos y anticipos	
		1	Concesión de préstamos a gobiernos locales	
		2	Concesión de préstamos a empresas públicas independientes	
		3	Concesión de préstamos a empresas privadas	
	2		Adquisición de activos financieros	
		1	Adquisición de valores privados	
		2	Adquisición de valores públicos	
	3		Otros	
11			Asignaciones globales	
	1		Asignaciones globales	
	2		Imprevistos	
	3		Partidas para refuerzo de otras asignaciones	
	4		Otras	

3) Clasificación económica de las transacciones del gobierno.

La información proporcionada con la clasificación anteriormente descrita, tiene por finalidad fundamental facilitar la administración de los fondos públicos y de ejecutar los programas gubernamentales. Sin embargo, la información expuesta debe ser presentada de manera que, además, facilite el análisis fiscal. Precisamente el ordenamiento que permite hacer el análisis fiscal, es el que propone la llamada clasificación económica de las transacciones públicas.

Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, y como consecuencia hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional. La clasificación económica muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes del gobierno y la parte de los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital que permiten ensanchar la capacidad instalada de producción de la economía. También presenta el grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente mediante la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios o indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otros órganos encargados de prestar el mismo servicio.

Al proporcionar las informaciones mencionadas, la clasificación económica hace posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel y composición del producto nacional, como asimismo sobre su distribución. En suma permite evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, en la medida en que está midiendo la inversión pública; sobre la estabilidad monetaria en la medida en que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de los precios; sobre la ocupación de los factores productivos en tanto mide los volúmenes de mano de obra que remunera el sector público y la demanda que está ejerciendo sobre los bienes y servicios que produce la economía; y por último permite conocer la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso, al mostrar la incidencia de la tributación, por una parte, y la orientación de los gastos corrientes y de transferencia, por otro.

La clasificación económica se interesa principalmente por ordenar las transacciones gubernamentales según la naturaleza económica de los efectos que produce sobre la vida nacional, lo cual hace necesario concebir este

/sistema de

sistema de clasificaciones integrado a uno más amplio que registre las transacciones de todos los sectores de la economía y no solo los gubernamentales. En este sentido debería integrarse dentro del sistema de cuentas de ingreso y producto nacionales, con lo cual se podría estudiar la acción de los órganos gubernamentales en relación con la conducta de otras unidades económicas y con el funcionamiento del conjunto de la economía nacional y sus relaciones con el exterior. Por las razones expuestas, esta clasificación es útil solo en el nivel superior del gobierno y no es necesariamente importante para el oficial administrativo, por cuanto a este más bien le interesa una clasificación que facilite sus operaciones administrativas. Así por ejemplo, a un administrador que compra cemento no le interesa tanto que con él se vaya a producir una obra que va a incrementar la formación de capitales, sino de que tendrá que responder ante un fiscalizador por el uso de los fondos que le han sido entregados y del grado en que la obra está progresando. En consecuencia, la clasificación económica no tiene que ser incorporada en el nivel administrativo, por cuanto a este interesa principalmente los programas, los resultados y los objetos en los cuales se gasta el dinero.

Conforme se ha explicado, la clasificación económica es una herramienta de análisis fiscal para los niveles de decisión y de planificación. Para los órganos de decisión es una herramienta fundamental para estudiar la composición de los ingresos y de los gastos públicos, según se ha mencionado anteriormente, y para la adopción de políticas concretas en materia de remuneraciones, subsidios, formación de capital, tributación, endeudamiento, tarifas, etc.

Desde el punto de vista de la planificación, este esquema permite hacer las proyecciones de las transacciones del gobierno, integradas dentro del conjunto de las proyecciones macroeconómicas, permitiendo determinar el esfuerzo de inversión que debe hacer el gobierno para obtener una determinada tasa de crecimiento de la economía y fijar el financiamiento necesario.

a) Esquema modelo de clasificación económica

Una orientación para elaborar la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico, ha sido entregada por el Manual respectivo de Naciones Unidas (1). Estas sugerencias han sido complementadas con los aportes realizados sobre la materia por los Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestarias celebrados en diferentes continentes bajo los

1/ Ob. cit.

/auspicios de

auspicios de Naciones Unidas. Las explicaciones que se darán a continuación se basan en esas orientaciones pero no las siguen enteramente pues se procuran adaptarlas a las necesidades de información que sugieren las economías en vías de desarrollo.

Todo sistema de clasificación debe identificar los sectores, o sujetos, que participan en una determinada actividad, y las transacciones que se realizan entre ellos. En el caso del sector público los sujetos son las entidades públicas que lo componen, y en el caso de la clasificación económica, las transacciones se registran según su naturaleza económica. Estas transacciones se presentan en distintas cuentas conforme al plan de clasificación que se adopte.

El sistema de cuentas debe presentarse de tal manera que permita realizar la consolidación de las transacciones de los distintos organismos que forman el sector público. El sistema contable propuesto por el Manual comprende cuatro cuentas. Dos de ellas constituyen las llamadas cuentas principales puesto que son las que contienen todas las partidas que se precisan para la clase de agrupación presentada, mientras que las otras dos restantes son subsidiarias, por cuanto únicamente figuran los saldos de las mismas en las cuentas consolidadas correspondientes al conjunto del sector central del gobierno.

En la primera cuenta subsidiaria se incluyen todas las transacciones corrientes en adquisición de bienes y servicios. El saldo que arroja esta cuenta varía según si se trate de empresas comerciales, en cuyo caso se habla de superávit o déficit comercial, o se trate de organismos auxiliares en cuyo caso también se habla de superávit o déficit, o según si se trate de empresas financieras, en cuyo caso el saldo se denomina gasto administrativo neto, y finalmente si se trata de organismos del gobierno general, el saldo se denomina gasto corriente neto por concepto de bienes y servicios. En la segunda cuenta subsidiaria se incluyen todas las transacciones de capital en bienes y servicios y su saldo representa la formación neta de capital, y se la considera como cuenta de formación de capital.

La primera de las cuentas principales es la cuenta corriente y en ella se registra el saldo de la primera cuenta subsidiaria y todas las transacciones corrientes como ser los intereses pagados y percibidos, dividendos y transferencias corrientes. En la segunda cuenta principal denominada cuenta de

/capital se

capital se registra el saldo de la segunda cuenta subsidiaria así como todas las demás transacciones de capital como ser los pagos efectuados y las cantidades percibidas por concepto de transferencias de capital y las transacciones en créditos financieros. En las cuentas principales aparecen las partidas de las transacciones realizadas entre un organismo público y otro, que quedan eliminadas al consolidarse las cuentas de todos los organismos y también las correspondientes a las transacciones efectuadas entre el sector central del gobierno y el resto de la economía.

Las transacciones del sector público se contabilizan a base de valores devengados, es decir en la fecha en que se concierta la transacción. Este sistema difiere del que lo hace a base de valores en efectivo, es decir en la fecha en que son efectuados los pagos finales en efectivo.

La uniformidad de clasificación de las transacciones en los organismos gubernamentales hace posible determinar el volúmen global que corresponde a determinados tipos de transacciones y tomando en consideración los tipos de organismo y de transacciones pertinentes, se puede obtener un cuadro completo de las transacciones en una función dada.

El sistema de clasificación esquemática de las transacciones del sector gubernamental propuesto por el Manual es el siguiente:

Gastos		Ingresos	
1.- Gastos corrientes por concepto de bienes y servicios	1.000	8.- Utilidades netas derivadas de empresas comerciales	20
2.- Pago de intereses	100	9.- Reservas para depreciación de los capitales fijos de las empresas comerciales	100
3.- Subvenciones	75	10.- Ingresos procedentes de la propiedad de bienes	30
4.- Prestaciones de seguridad social	275	11.- Impuestos a la producción y al consumo	750
5.- Otras transferencias de ingresos	50	12.- Impuestos sobre la renta	475
6.- Transferencias corrientes al exterior	20	13.- Contribuciones por concepto de seguridad social	325
		14.- Transferencias corrientes del exterior	120
7.- Gastos corrientes	1.520	15.- Ingresos corrientes	1.820
16.- Ahorro antes de deducir las reservas para depreciación	300		

/17.Formación bruta

Gastos		Ingresos	
17.- Formación bruta de capital.....	400	16.- Ahorro antes de deducir las reservas para depreciación	300
18.- Transferencias de capital:		21.- Impuestos sobre el capital...	60
En el interior.....	50	22.- Transferencias de capital del exterior.....	50
Al exterior.....	10		
19.- Préstamos directos concedidos:		23.- Préstamos netos obtenidos....	300
		24.- Otros ingresos y pagos de capital (neto).....	110
En el interior.....	320		
Al exterior.....	30		
20.- Gastos de capital.....	810	25.- Ahorro antes de deducir las reservas para depreciación e ingresos de capital.....	820
26.- Variación de los saldos en efectivo.....	10		

Los rubros que figuran en el cuadro representan categorías principales de transacciones vinculadas con las diferentes funciones del estado. La depreciación del capital fijo de los organismos del gobierno general no se considera, ya que no se dispone de información.

La partida 1 representa los gastos corrientes de los organismos gubernamentales por concepto de servicios grutuitos o servicios suministrados contra el pago de un precio nominal, como por ejemplo instrucción pública, salud, etc. En esta partida no se incluyen los gastos corrientes de las empresas comerciales del gobierno, como tampoco en la columna de los ingresos el producto de las ventas. En la partida 8 figuran los resultados de la explotación de estas empresas y en la partida 9 se consigna las reservas de depreciación del capital fijo.

El rubro 3 representa las transferencias del gobierno al sector privado como consecuencia de la política de reducir los precios de ciertos productos o servicios, o de sostener los ingresos de determinados productores. Así por ejemplo, las pérdidas comerciales de las empresas gubernamentales obtenidas deliberadamente a fin de subvencionar los precios de ciertos bienes o servicios se incluyen en este rubro. El rubro inverso es el 10 que representa las transferencias del sector privado al gubernamental como consecuencia del aumento de precios mediante los impuestos o el uso de poderes monopolísticos.

Las partidas 4,5 12 y 13 representan transferencias directas de ingresos al sector privado y viceversa, del sector privado al gobierno.

Las partidas 6 y 14 muestran el total de las transferencias corrientes hechas a los no residentes y las efectuadas por éstos

/En cuanto

En cuanto a la cuenta de capital, la partida 17 representa los gastos en bienes y servicios para la creación de capitales fijos y lo que han añadido a las existencias de materias primas y productos terminados los organismos gubernamentales, inclusive las empresas comerciales.

Las partidas 19 y 23 ponen de manifiesto la función del gobierno como intermediario financiero

En el ejemplo del cuadro se ha supuesto que los ingresos corrientes superan a los gastos corrientes. La diferencia (partida 16), representa el ahorro del gobierno antes de deducir la depreciación. Figura también en la columna de los ingresos, junto a otros ingresos destinados a financiar la formación de capital, préstamos, etc.

La diferencia entre la partida 25 y la partida 20 representa la adición neta a los saldos globales en efectivo de todos los organismos del sector gubernamental.

Con base en el esquema resumido, es posible plantearse un plan de clasificación económico detallado que sirva de guía para clasificar las diversas partidas de ingresos y gastos del gobierno. Este plan es aplicable a cualquier organismo del gobierno central y con algunos ajustes a los distintos organismos locales. El Manual de Naciones Unidas presenta un esquema de clasificación básico, que ha sido complementado por los informes de los Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestaria celebrados en Bankok y Addis Abeba.

A continuación se presenta una descripción del plan de clasificación propuesto en el Seminario de Addis Abeba en 1951, y que complementa y simplifica el esquema propuesto en el Manual.

GOBIERNO CENTRAL

Transacciones consolidadas del Gobierno General
Agencias, empresas gubernamentales y Agencias subordinadas.

A) CUENTA CORRIENTE

Gastos	Ingresos
1) Compras de bienes y servicios para operaciones corrientes:	8) Ventas y otros gravámenes.
a) Remuneraciones y otros beneficios a los empleados civiles	9) Supérávit neto de empresas gubernamentales y agencias subordinadas
b) Remuneraciones y otros beneficios a las fuerzas armadas	10) Reservas para depreciación de activos fijos de empresas gubernamentales y agencias subordinadas
c) Arriendo de activos fijos	11) Intereses y dividendos recibidos:
d) Construcciones y equipos militares	a) Intereses recibidos de cuerpos gubernamentales centrales
e) Otros bienes y servicios para operaciones corrientes	b) Intereses recibidos de agencias gubernamentales generales locales
2) Intereses	c) Intereses y dividendos recibidos de otros sectores.
3) Subsidios	12) Transferencias obligatorias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales
4) Transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares:	a) Impuestos sobre la renta personal
a) Pensiones a los empleados del gobierno	b) Impuestos sobre la renta de sociedades de capital
b) Otras transferencias	c) Aportaciones por concepto de seguridad social
5) Transferencias para operaciones corrientes:	13) Contribuciones a los programas de pensiones de los empleados del gobierno
a) Agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación.	14) Otras transferencias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales
b) Gobiernos locales	15) Impuestos sobre la producción y el consumo:
6) Transferencias corrientes al exterior.	a) Impuestos a ventas generales y rotación de mercancías.
	b) Impuestos sobre las ventas de ciertos productos
	c) Derechos por la explotación de recursos naturales.

/d)Derechos de

Gastos	Ingresos
	d) Derechos de importación
	e) Derechos de exportación
	f) Impuestos sobre las divisas
	g) Derechos de patente
	h) Impuestos sobre los bienes
	i) Impuestos sobre los traspasos de propiedad
	j) Superávit de monopolios fiscales
	16) Transferencias para operaciones corrientes:
	a) Agencias gubernamentales centrales no incluídas en la consolidación
	b) Gobiernos locales
	17) Transferencias corrientes del exterior
7) Gastos Corrientes	18) Ingresos corrientes

B) CUENTA DE CAPITAL

Gastos	Ingresos
20) Formación bruta de capital (gobierno general)	19) Ahorro antes de la depreciación
a) Compras de nuevos bienes de capital	33) Venta de bienes de capital existentes
b) Compra de bienes de capital existentes	34) Transferencias de la cuenta capital de los sectores nacionales:
c) Acumulación neta de existencias	a) Impuestos sobre las herencias
21) Formación bruta de capital (empresas gubernamentales y agencias subsidiarias)	b) Otros impuestos de capital
22) Transferencias a la cuenta de capital de los sectores nacionales:	c) Otros
a) Agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación	35) Transferencias de capital del exterior
b) Gobiernos locales	36) Pago de préstamos y anticipos directos de los sectores nacionales:
c) Empresas públicas y empresas privadas	a) Agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación
	b) Gobiernos locales
	c) Empresas públicas y empresas privadas
	d) Unidades familiares

/37) Pago de

d) Unidades familiares

23) Transferencias de capital al exterior

24) Préstamos y anticipos directos los sectores nacionales

25) Préstamos directos y anticipos al exterior:

26) Adquisición de derechos de propiedad:

a) Empresas públicas

b) Empresas privadas

27) Compras menos ventas de documentos de crédito de los sectores nacionales:

a) Agencias del gobierno central general no incluídas en la consolidación.

b) Gobiernos locales

c) Empresas públicas y empresas privadas

d) Unidades familiares

28) Compras menos ventas de obligaciones de no residentes.

29) Pago de préstamos directos de los sectores nacionales:

a) Banco Central

b) Bancos comerciales

c) Otros sectores

30) Pago de préstamos directos del exterior:

a) Organismos públicos

b) Organismos privados

31) Aumento neto de las cuentas por cobrar.

37) Pago de préstamos y anticipos del exterior

38) Aumento neto de los depósitos en las cajas de ahorro del Estado.

39) Préstamos directos de los sectores nacionales:

a) Banco Central

b) Bancos comerciales

c) Otros sectores

40) Préstamos directos del exterior:

a) Organismos públicos

b) Organismos privados

41) Ventas menos compras de valores negociables a largo plazo, emitidas por organismos del gobierno central.

a) En moneda nacional

b) En moneda extranjera

42) Ventas menos las compras de valores negociables a corto plazo, emitidas por organismos del gobierno central:

a) En moneda nacional

b) En moneda extranjera

43) Emisión de valores a cambio de derechos de propiedad.

44) Aumento neto de las cuentas por pagar

---

32) Gastos de Capital

45) Ahorro antes de la depreciación e ingresos de capital.

Balance:

46) Aumento neto del efectivo:

a) Contrapartida de depósitos

b) Otros

/Definiciones

d) Definiciones

1) Compras de bienes y servicios para operaciones corrientes.

Aquí se incluyen todas las compras de bienes y servicios que no sean para:

a) Formación de capital para propósitos civiles (equipos existentes, nuevos bienes de capital, acumulación neta de stocks).

b) Transferencias en especie a otros sectores (item 4)

Los gastos deben ser presentados en forma bruta. No se deducen los ingresos compensados correspondientes a ventas y otros cargos (ver item 8).

Las compras de bienes y servicios para operaciones corrientes comprende:

a) Remuneraciones y otros beneficios a los empleados civiles (Manual item 1.1a) y 1.1b).

Incluye remuneraciones en efectivo y en especies. Las remuneraciones en efectivo comprenden:

i)Los pagos ordinarios de sueldos, salarios, horas extraordinarias; sin deducir los pagos por concepto de impuestos y aportes a las cajas de seguridad social y cajas de pensiones (se incluye también los aportes de los empleadores).

ii)Las remuneraciones adicionales en efectivo, como son las gratificaciones, prestaciones familiares y desahucios.

Las remuneraciones en especie comprenden el valor de la alimentación, vestuario y alojamiento que se proporciona gratuitamente.

b) Remuneraciones y otros beneficios a las fuerzas armadas (Manual item 1.1c). Incluye los mismos item que 1.a) para miembros de las fuerzas armadas; cabe hacer notar que no se considera miembros de las fuerzas armadas al personal de la defensa civil. La remuneración en especie comprende el valor de costo del alojamiento proporcionado a los miembros de las fuerzas armadas (en cuarteles, alojamientos, dormitorios a bordo), pero, en cambio, debe incluirse en principio el costo de las viviendas proporcionadas gratuitamente a los militares de carrera. Los gastos extraordinarios de la policía en el cumplimiento de tareas de defensa (por ejemplo sofocación de una rebelión) se incluyen en este item.

c) Arriendo de activos fijos (Manual item 1.2).

Se incluyen aquí los pagos de alquiler por el arrendamiento de haberes fijos como ser edificios, maquinaria, equipo y terrenos.

/d)Construcciones y equipos

d) Construcciones y equipos militares. (Manual item 1.3)

Comprende la compra para uso directo de las fuerzas armadas, de artículos análogos a los bienes de capital por tratarse también de artículos durables y costosos. Además, cubre los gastos que no corresponden a la compra de terrenos para construir cuarteles, edificios administrativos, campos de entrenamiento, fortificaciones y aeródromos, como también compra de tanques, barcos y aviones de guerra, armas y equipo de otras clases, como por ejemplo automóviles y camiones para el personal de las fuerzas armadas o para fines de defensa. Los gastos en suministros militares consumibles, tales como municiones se registran en la partida 1.e).(1)

e) Otros bienes y servicios para operaciones corrientes. (Manual item 1.4)

Comprende los materiales, artículos de oficina, suministros militares fungibles, alquiler, combustible y alumbrado, gastos de reparación y conservación, trabajos de imprenta, gastos de viaje, servicios de telégrafo y teléfono así como otras partidas para operaciones corrientes. Se incluye también la remuneración de los miembros de los órganos legislativos, así como los pagos que efectúen las cajas de seguridad social por concepto de servicios médicos que a sus miembros proporcionen personas que no sean empleados de esas cajas o instituciones que no dependan de ellas.

Se excluyen las compras de otras agencias gubernamentales centrales, excepto las compras a agencias subsidiarias que mantienen sus propias cuentas.

2) Intereses (Manual item 13.2 y 13.3)

Comprende los intereses pagados por entidades gubernamentales generales y empresas financieras a sectores ajenos al gobierno central. No se incluyen los pagos de una entidad gubernamental a otra; por ejemplo, el pago de intereses por avances de capital a empresas comerciales por parte de las agencias gubernamentales. Se incluye también el pago de intereses correspondientes a sobregiros u otros créditos comerciales solicitados por empresas gubernamentales.

3) Subsidios (Manual item 16)

Son los pagos en efectivo a productores nacionales, cuando no representan una compensación por bienes y servicios proporcionados, que los beneficiarios

(1) Seminario

/consideran como

consideran como ingresos en su contabilidad comercial. Las transferencias en especie a los productores deben incluirse también en esta partida. Igualmente los déficits de empresas gubernamentales que operan a pérdida como resultado de una decisión política.

Esta partida puede subdividirse al objeto de establecer una distribución entre las subvenciones que se relacionan principalmente con bienes de consumo y servicios afines tales como el pan, el arroz, las prendas de vestir, etc. y aquellas que corresponden a bienes y servicios relativos a la inversión y a bienes y servicios destinados a la exportación. Si las subvenciones se pagan a los productores en forma que un determinado grupo de consumidores o de inversionistas pueda obtener materiales que todos los demás consumidores o inversionistas deben pagar a los precios del mercado, las subvenciones pueden considerarse como transferencias corrientes a las unidades familiares o transferencias de capital, respectivamente.

4) Transferencia a la cuenta ingreso de las unidades familiares (Manual item 17 e item 432)

Esta partida se compone principalmente de los pagos en efectivo hechos a unidades familiares y a instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a las unidades familiares, que vienen a agregarse a sus ingresos disponibles y no constituyen una compensación directa por bienes suministrados o servicios prestados. Se incluyen tipos de pago como beneficios a los desempleados, ancianos e incapacitados, prestaciones familiares, beneficios a veteranos, becas, aportes a instituciones de enseñanza privada y otras organizaciones privadas de bienestar social, como también pago de pensiones a ex-empleados del gobierno. Las transferencias que se pagan a través de intermediarios tales como los órganos locales del gobierno general, se incluyen en esta partida como transferencias a las unidades familiares, como ser asistencia a los pobres, alimentación y vestuario proporcionados a las víctimas de un desastre y costo de las comidas escolares gratis.

5) Transferencias para operaciones corrientes

a) Agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación.

b) Gobiernos locales (Manual, item 18)

Comprende las transferencias a agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación como también las transferencias a

/agencias gubernamentales

agencias gubernamentales generales a un nivel local y que sean consideradas por ellas como ingresos corrientes.

Quedan excluídas las transferencias que con fines sociales hacen los organismos del gobierno general central y que llegan a los beneficiarios a través de organismos del gobierno general local (Ver item 4).

El Manual subdivide las transferencias a los gobiernos locales en:

i) Transferencias para fines concretos

ii) Transferencias generales.

La partida i) se compone de las transferencias hechas al gobierno local para gastos corrientes en bienes y servicios, con destino a fines especificados por las autoridades centrales. La partida ii) comprende las transferencias para fines generales, cuya utilización se deja a discreción de los órganos del gobierno local.

6) Transferencias corrientes al exterior (Manual item 20.1)

La ayuda militar (en efectivo, pero no en especie), los subsidios destinados a suplementar los ingresos locales de un país dependiente (caso análogo a una transferencia al gobierno local para operaciones corrientes), las aportaciones destinadas a sufragar los gastos administrativos de organizaciones internacionales, las contribuciones en efectivo y en especie para fines de socorro, las pensiones por concepto de seguridad social pagadas a ex-residentes que ahora viven en el extranjero y las demás transferencias relacionadas con los ingresos y gastos corrientes del beneficiario.

8) Ventas y otros gravámenes (Manual item 7.1 a 7.4)

Incluye ventas de bienes y servicios por agencias gubernamentales generales, excepto ventas de activos definidas en el item 33. Se incluyen:

a) Ventas dentro del país de construcciones y equipo militares existentes. Las ventas a otros sectores de la economía nacional de artículos que se clasificarían en la partida 1d). La respectiva compra por el sector correspondiente se consideraría normalmente como una compra de bienes, a menos que los artículos adquiridos se utilicen como material de desecho.

b) Otras ventas y gravámenes no reguladores efectuado por agencias gubernamentales generales a otros sectores. Esta partida comprende aquellos gravámenes, cuya cuantía suele ser meramente nominal, que perciben los organismos del gobierno general por bienes suministrados y por determinados servicios

/prestados a quienes

prestados a quienes pagan tales gravámenes. Estos gravámenes pueden dividirse en tres categorías:

i) Gravámenes impuestos en las mismas condiciones a todas las personas dispuestas a pagarlos a cambio de servicios prestados de ordinario por organismos del gobierno general, más bien que por entidades privadas. Abarca los gravámenes por servicios sociales prestados por instituciones del gobierno como son los derechos cobrados por hospitales, clínicas de salud, escuelas, universidades e instituciones similares.

ii) Gravámenes análogos a los señalados bajo i), pero que corresponden a servicios prestados generalmente por entidades privadas. Esta categoría comprende todas las ventas de bienes y servicios no consignadas en otras partidas, como por ejemplo, la colocación de materias sobrantes cuando no se trate de colocaciones extraordinarias, las ventas de publicaciones del gobierno, los gastos de admisión a lugares públicos, los alquileres de menor cuantía, los ingresos de los restaurantes que el gobierno mantiene para servir a sus empleados y las entradas derivadas de cualquier otro tipo de actividad de menor importancia accesoria a un servicio del gobierno general. En esta partida se incluyen los peajes y demás derechos análogos para el paso por caminos, puentes, puertos, etc., cuando no los recaudan organismos considerados como empresas, es decir, aquellos constituídos separadamente de tal suerte que sea posible identificar sus ingresos y sus gastos de explotación.

iii) Gravámenes especialmente rebajados que pagan determinados grupos de consumidores y productores por bienes y servicios por los que otros compradores deben pagar el precio íntegro, tales como por ejemplo, comidas escolares y alimentación especial a precios reducidos para niños, semillas y abonos en las mismas condiciones, etc.

c) Gravámenes reguladores. Gravámenes percibidos por los organismos del gobierno general en el ejercicio de sus actividades oficiales y por servicios que no tienen paralelo en la industria privada. Normalmente sólo el gobierno puede prestar estos servicios, ya que suponen el ejercicio de facultades coercitivas.

Un ejemplo de los gravámenes pagados principalmente por las empresas son aquellos que se abonan en relación con el control de la calidad de los productos de exportación y la inspección de las medidas reglamentarias de

/seguridad

seguridad. Como ejemplo de los gravámenes pagados principalmente por las unidades familiares pueden citarse los derechos pagados para obtener certificados de nacimiento y matrimonio, pasaportes, permisos para conducir, y solicitudes dirigidas a los tribunales.

9) Superávit neto de empresas gubernamentales y agencias subordinadas.

Este item representa el balance entre los superávits y déficits de las empresas gubernamentales comerciales que operan en competencia directa con otros productores. Los supéravits comerciales de las agencias subordinadas que llevan sus propias cuentas también deben ser incluídos. No se incluyen los superávits de monopolios fiscales (van en el item 15- impuestos sobre la producción y el consumo). Déficits deliberados de empresas comerciales que operan a pérdida como resultado de una decisión de política se consideran como subsidio y se incluyen generalmente en el item 3 (Subsidios). Estos déficits se incluirán en el item 46 (Transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares) en el caso que ciertos grupos de consumidores obtengan bienes y servicios a precios más bajos que el total de consumidores. El superávit neto de las empresas gubernamentales debe obtenerse de sus cuentas comerciales. (Ver cuadros 17 y 19 del Manual).

10) Reservas para depreciación de activos fijos de empresas gubernamentales y agencias sub-ordinadas (item 3 del Manual)

Reservas para amortizar el desgaste y obsolescencia de los bienes de capital. En principio debe preverse una reserva por la depreciación de todos los artículos considerados como capital fijo. Las empresas del gobierno que llevan una contabilidad comercial siguen normalmente esta práctica. No es frecuente que la misma se aplique a los bienes de los organismos del gobierno general. En ciertos casos (por ejemplo, las carreteras), el cálculo de la depreciación presenta dificultades técnicas y prácticas. En lo que concierne a los bienes de los organismos del gobierno general, el objetivo debe consistir en calcular la depreciación de los edificios y de los elementos más importantes del equipo especial.

11) Intereses y dividendos recibidos:

a) Intereses recibidos de cuerpos gubernamentales centrales no incluídos en la consolidación.

b) Intereses recibidos sobre préstamos o anticipos hechos a órganos del

/gobierno local

gobierno local (Manual, item 152).

c) Intereses y dividendos recibidos de otros sectores (Manual, item 15.3 y 15.4). Comprende los intereses y dividendos recibidos por el gobierno provenientes de fuentes externas por préstamos y anticipos, como también por la tenencia de bonos y acciones.

También se incluye los intereses y dividendos recibidos por empresas gubernamentales de sectores no consolidados en el caso que estas transacciones tuvieran lugar. (Seminario).

12) Transferencias obligatorias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales. (Manual, item 21)

Los impuestos y otros gravámenes obligatorios que los contribuyentes podrán considerar como pagos con cargo a su cuenta de ingresos, pero que no gravan a ninguna forma particular de producción ni ningún tipo de gastos. Los impuestos incluídos en esta partida tienen además las siguientes características: i) se recaudan con regularidad; ii) se suelen determinar con arreglo a las circunstancias personales del contribuyente; iii) no son objeto de confiscación ni pueden calcularse sobre el caudal relicto de una persona fallecida. La base que sirve para determinarlos puede ser el ingreso total, ciertos tipos de ingresos o el valor neto.

Las aportaciones por concepto de seguridad social se incluyen en este grupo, aunque la tasa de aportación puede ser la misma para todos los contribuyentes sin tener en cuenta el ingreso o la dimensión de la familia.

La cantidad que debe registrarse está constituída por los ingresos reales procedentes del público, deducidos los reembolsos de impuestos. (Manual).

Esta partida se subdivide en la siguiente forma:

a) Impuestos sobre la renta personal (Manual, item 21.2). Incluye impuestos sobre todo tipo de ingresos personales. La base que sirve para determinarlos puede ser el ingreso total, ciertos tipos específicos de ingresos como salarios y servicios, ingresos profesionales, intereses, dividendos y utilidades de empresas. Se incluyen también los impuestos sobre el valor neto, que corresponde al exceso de valor agregado de activos que se poseen, sobre el valor agregado de pasivos y el "impuestos al consumo", que, a diferencia de los impuestos ordinarios sobre la producción y el consumo, está dirigido sobre el total de gastos de las personas. Los montos señalados, en caso de

/ser posible

ser posible deben estar libres de cualquier reembolso de impuestos.

b) Impuestos sobre la renta de sociedades de capital (Manual, item 21.3)

Los pagos que las sociedades de capital, cooperativas e instituciones sin fines de lucro que prestan servicios al sector de los negocios hacen con respecto a los impuestos sobre la renta, sobre las utilidades extraordinarias y sobre las utilidades no distribuídas. De ser posible los pagos deben presentarse libres de reembolsos.

c) Aportaciones por concepto de seguridad social (Manual, item 21.1). Las aportaciones a las cajas de seguridad social (o ingresos por concepto de impuestos destinadas a finalidades de seguridad social) abonadas por los empleadores o personas que trabajan por cuenta propia. Se han incluído las aportaciones que paga el gobierno en su carácter de empleador, ya que se consideran como parte de la remuneración de los asalariados. Esta partida comprende las aportaciones pagadas a las cajas o fondos de pensiones para los empleados públicos. Este item no aparecerá en el caso que los fondos de seguridad social se excluyan del modelo de cuentas. (Ver párrafo 39 del informe).

13) Contribuciones a los programas de pensiones de los empleados del gobierno.

Corresponden a las aportaciones del gobierno y de los empleados a programas de pensiones que no dependen de las cajas de pensiones y que han quedado excluídos del sector gubernamental. Esto equilibra la inclusión de este item en el lado de los gastos (item la o 20a).

14) Otras transferencias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales. (Manual, item 21.4 y 22)

a) Multas, penas pecunarias y otras transferencias obligatorias de ingresos. Las "otras" transferencias obligatorias podrían consistir en las derivadas de incumplimiento de obligaciones (por ejemplo, pérdida de cauciones) y en evaluaciones especiales con fines de tributación como las establecidas para los propietarios de bienes afectados directamente por ciertas mejoras de carácter público como, por ejemplo, la construcción de una carretera.

b) Transferencias voluntarias. Los pagos en efectivo por motivos de "conciencia", los reembolsos voluntarios por concepto de suministros destinados a socorros y otras transferencias voluntarias de los sectores nacionales. También se incluyen los ingresos procedentes de la venta de billetes de lotería, una vez pagados los premios correspondientes. Las transacciones de lotería pueden también considerarse como las de una empresa destinada a producir ingresos.

/15) Impuestos sobre

15) Impuestos sobre la producción y el consumo (Manual, item 23).

Los impuestos sobre el valor bruto de la producción o sobre los ingresos brutos procedentes de las ventas que pueden considerarse como parte de los costos de producción, de los de adquisición de determinados artículos o como correspondientes a ciertos tipos de gastos. Deben registrarse aquí las cantidades netas y efectivas recibidas por concepto de reembolsos. Se incluyen también las ganancias de los monopolios fiscales.

Esta partida se subdivide en la forma siguiente:

a) Impuestos a las ventas generales y rotación de mercancías. Los impuestos sobre los ingresos procedentes de las ventas brutas realizadas por comerciantes al por menor y calculados a base de una tasa común, cualquiera que sea la clase de artículo o de servicio vendido, y los impuestos sobre los ingresos procedentes de las ventas brutas realizadas por otras clases de empresas comerciales.

b) Impuestos sobre las ventas de ciertos productos. Los impuestos gravados con arreglo a tasas especiales sobre determinados artículos, independientemente de que sean recaudados de los productores (impuestos sobre el consumo a los fabricantes), de los detallistas o de los distribuidores intermediarios, y sobre determinados servicios como por ejemplo, los espectáculos públicos y el transporte. No se incluyen en este grupo los derechos de importación y exportación.

c) Derechos por la explotación de recursos naturales. Comprende los derechos por la extracción de productos naturales (petróleo, gas, mineral de hierro, madera, etc.) de las tierras del Estado.

d) Derechos de importación. Los derechos de importación, ya sean recaudados conforme al valor o a la cantidad de las mercaderías importadas. En este grupo se incluyen también todos los ingresos procedentes de la concesión de permisos de importación, así como a los derechos de timbre y otros relativos a documentos de embarque.

e) Derechos de exportación. El mismo tipo de gravámenes anteriormente descritos para los derechos de importación.

f) Impuestos sobre las divisas. Los impuestos fijados especialmente sobre la compra de divisas. En este grupo deberán incluírse las utilidades procedentes de los sistemas de tipos múltiples de cambio.

/g) Derechos de

g) Derechos de patente. Las cantidades percibidas por la concesión de permisos para ejercer un comercio, profesión u oficio, calculados a base de una tasa fija o de alguna otra que no sean las entradas brutas o el ingreso neto.
h) Impuestos sobre los bienes. Los impuestos sobre el uso de determinados bienes físicos como, por ejemplo, los correspondientes a vehículos automotores y a la ocupación de terrenos y edificios (calculados sobre el valor del alquiler anual o sobre el valor de capital de la propiedad). Sin embargo, de esta partida se excluyen los impuestos sobre los ingresos derivados de la posesión y arrendamiento de bienes inmuebles o sobre el ingreso imputado de un propietario ocupante. También se excluyen los "impuestos generales sobre la propiedad" (por ejemplo los impuestos con que, a base de una tasa uniforme se grava el valor conjunto de un amplio grupo heterogéneo de bienes pertenecientes al contribuyente). Estos impuestos constituyen a veces medios de carácter administrativo para gravar los ingresos o bien representan gravámenes de capital.

Los impuestos sobre el uso de determinados bienes físicos pueden calcularse a base del valor o del número de éstos. Como ejemplo de este último concepto puede citarse el impuesto que grava a cada cabeza de ganado.

Los impuestos sobre los bienes de carácter financiero, como por ejemplo aquellos que gravan el valor de los depósitos bancarios, acciones, obligaciones e hipotecas en poder del contribuyente, se incluyen también en este grupo en el caso de que no formen parte del impuesto general sobre la propiedad.
i) Impuestos sobre los traspasos de propiedad. Los impuestos con que se gravan las ventas de toda clase de bienes, raíces y financieros, y los derechos de registro de los documentos correspondientes a los traspasos de propiedad.
j) Superávit de monopolios fiscales.
16) Transferencias para operaciones corrientes.
a) Agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación.
b) Gobiernos locales (Manual, item 24)

Contrapartida del item 5 en el lado de los gastos. Comprende las aportaciones con que los órganos del gobierno local contribuyen a los gastos corrientes que en las zonas respectivas efectúan los organismos del gobierno general central, en lo que respecta a servicios de orden público y justicia, educación

/y sanidad pública.

y sanidad pública. Cuando el costo de tales servicios está compartido, se considera que el sector que actúa como principal (y no como agente) en la celebración de los contratos para la compra de bienes y servicios es el que se hace cargo de los gastos, y que el otro sector sólo contribuye a sufragarlos. Así resulta que si una escuela es administrada por un organismo del gobierno central, que contrata a los maestros y compra el material escolar y demás suministros, las aportaciones del gobierno local a los gastos de funcionamiento de la escuela van incluídas en esta partida incluso en el caso de que parte de la labor de vigilancia del establecimiento esté a cargo de las autoridades locales. En esta partida pueden también incluírse las transferencias de los ingresos compartidos que se derivan de impuestos establecidos por los gobiernos locales. Es preciso, sin embargo, hacer una distinción entre tales transferencias y las correspondientes a ingresos procedentes de impuestos establecidos por el gobierno central y recaudados por los gobiernos locales, por conveniencias administrativas. Estas últimas no se registran en este grupo sino en la partida respectiva de ingresos fiscales.

17) Transferencias corrientes del exterior (Manual item 27)

a) Impuestos recibidos de personas no residentes, menos cualquier reembolso por el mismo concepto.

b) Transferencias en efectivo o en especies para operaciones corrientes.

Las transferencias en especie recibidas del exterior para uso del gobierno deben ser registradas en este item en el momento en que los bienes se ponen a disposición del gobierno, haciendo la anotación correspondiente en la partida 1e). El valor atribuído a los bienes debe ser el convenido con el país donante. Se han excluído las transferencias en especie para fines militares.

Si los bienes se destinan a otros sectores, la transferencia del exterior debe quedar compensada con un asiento de igual valor en el item 20 c) (Acumulación neta de existencias). Las ventas de bienes deben anotarse en la misma partida, en el momento de producirse, por un valor igual al registrado en la fecha en que se recibieron los bienes del exterior. Si lo realmente obtenido al realizar esas ventas es inferior a ese valor, la diferencia debe registrarse como una especie de pago por doncepto de transferencia. Puede revestir la forma de subvención si la venta ha sido hecha a los productores, o de transferencia por servicios sociales si es en beneficio de

/las unidades

las unidades familiares. Si el valor efectivo obtenido de una venta es considerablemente mayor que el valor original, la diferencia debe registrarse como un impuesto sobre la producción y el consumo.

Los ingresos procedentes de las ventas realizadas en el mercado nacional se suelen ingresar en fondos especiales (fondos de contrapartida) que están sujetos a ciertas reglas establecidas en los acuerdos concertados entre el gobierno donante y el gobierno beneficiario. Las variaciones netas en la cuantía de tales fondos deben incluírse en el item "aumento neto del efectivo". Al utilizar los fondos de contrapartida, se acostumbra también poner una determinada fracción del valor de los bienes recibidos a disposición del país donante. Las cantidades correspondientes deben incluírse en el item 6 "transferencias al exterior".

19) Ahorro antes de la depreciación.

Item compensador.

20) Formación bruta de capital (gobierno general)

Cubre todas las compras de bienes y servicios que se relacionan con la formación de capital para propósitos civiles hechas por el gobierno general incluyendo las empresas financieras.

a) Compras de nuevos bienes de capital (Manual, item 6.1) Gastos en la adquisición de nuevos edificios, nuevas construcciones y maquinaria y equipo nuevo, que tienen una vida útil superior a un año. Incluye también los bienes producidos por el organismo para su propio uso y con su propia fuerza de trabajo, como las remuneraciones de los empleados contratados para estas actividades. Estas remuneraciones se incluyen separadamente en un sub-item para poder conocer el total de remuneraciones pagadas por las agencias del gobierno general al sumar el monto de este sub-item a los item 1 (a) y 1 (b). Se muestran asimismo en esta partida los bienes de capital usados que se adquieren en el exterior. Gastos en nuevos edificios y construcciones, tales como escuelas, hospitales, cárceles, tribunales; y otras construcciones nuevas, tales como carreteras, caminos, calles, puentes, presas, aeródromos, obras de hidráulica fluvial, etc. Van incluídos también los gastos de renovación y los gastos de innovación que amplían la vida normal o incrementan la productividad de los bienes existentes. Los bienes de escaso valor que se compran regularmente, tales como pequeñas herramientas y artículos menores que forman parte

/del equipo

del equipo de oficina, aunque sean duraderos, se consideran como compras de bienes y servicios para operaciones corrientes

b) Compra de bienes de capital existentes (Manual, item 6.2 y 6.3). Compras de terrenos y bienes de capital existentes. Las compras de terreno de los sectores nacionales no se incluyen, pero si la compra de terrenos para fines militares.

c) Acumulación neta de existencias (Manual, item 5). Esta partida representa el movimiento neto de las existencias de bienes, cuya adquisición no se consigna en el item 1 e) como parte de los gastos del gobierno general en bienes y servicios para operaciones corrientes. Cubre la acumulación y colocación de materiales estratégicos y otros materiales reservados para casos de urgencia, como también la acumulación y colocación ulterior de partidas destinadas a fines de socorro y demás suministros recibidos como ayuda del exterior en beneficio de otros sectores de la economía nacional.

Los ingresos por ventas de material sobrante de guerra u otros bienes que fueron clasificados en el item 1 e) al ser adquiridos, deben deducirse del incremento neto de las existencias.

21) Formación bruta de capital (empresas gubernamentales y agencias subsidiarias.

Cubre todas las compras de bienes y servicios que se relacionan con la formación de capital de las empresas gubernamentales y agencias subsidiarias que llevan sus propias cuentas.

a) Compras de nuevos bienes de capital. (Ver definición del item 20 a)

b) Compra de bienes de capital existentes. Compra de terrenos y bienes de capital existentes.

c) Incremento neto de las existencias. Corresponde al cambio neto de valor durante el ejercicio contable del volúmen de bienes comprados y bienes producidos, medido de acuerdo a métodos de contabilidad comercial.

22) Transferencias a la cuenta de los sectores nacionales. (Manual, item 19)

Los pagos sin contrapartida que los beneficiarios considerarían como ingresados en sus cuentas de capital. De ordinario, el carácter de capital de estos pagos se desprende claramente de las obligaciones impuestas a los beneficiarios como condición para recibirlos.

Esta partida comprende las transferencias destinadas a financiar la construcción de viviendas y edificios no destinados a la vivienda; la adquisición

/de maquinaria

de maquinaria y equipo; el aumento de las existencias y las obras públicas, tales como caminos, sistemas de riego y de alcantarillado, etc.; el pago de indemnizaciones por daños sufridos a consecuencias de la guerra, y las transferencias destinadas a financiar actividades crediticias de empresas financieras independientes públicas y privadas. En esta partida se incluyen también los pagos destinados a reducir los precios de los bienes de capital en beneficio de un grupo determinado de inversionistas (véase item 3), pero no el costo neto que supone conceder préstamos a tipos de interés reducidos en beneficio de un grupo determinado de prestatarios. Esta partida comprende asimismo los pagos en efectivo destinados a estimular que los tenedores de valores existentes los conviertan en valores de nueva emisión.

La cancelación de préstamos otorgados por organismos del gobierno central no se incluye en esta partida, puesto que no suponen ningún movimiento de dinero. Pero sí se incluyen los pagos en efectivo a empresas financieras independientes de carácter público y privado, con destino a la cancelación de préstamos. Los pagos resultantes de la caución de préstamos por el gobierno figuran en esta partida, cuando tales pagos no dan lugar a que el gobierno haga una reclamación apreciable en contra del deudor que no haya pagado. Tales pagos deben asentarse como pagos al sector del prestatario, y no del prestamista (Manual).

Esta partida comprende las transferencias de capital a los sectores siguientes:

a) Agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación.

b) Gobiernos locales.

c) Empresas públicas y empresas privadas.

d) Unidades familiares.

23) Transferencias de capital al exterior (Manual, item 20.2)

El pago de indemnizaciones de guerra, los subsidios otorgados para financiar la formación de capital o para ayudar a cubrir un déficit de la balanza de pagos del país beneficiario, y los demás subsidios concedidos como parte de un programa de ayuda económica general.

24) Préstamos y anticipos directos a los sectores nacionales (Manual, item 28.1, 28.5)

a) Agencias gubernamentales centrales generales no incluídas en la consolidación.

/b) Gobiernos locales

b) Gobiernos locales

c) Empresas públicas y empresas privadas

d) Unidades familiares.

El dinero prestado directamente a un prestatario particular en los sectores especificados en los sub-item a-d. Los documentos donde se establecen los términos y condiciones del préstamo no pueden considerarse como un documento negociable, es decir, un crédito en forma de instrumento de carácter financiero que el prestamista pueda vender a un tercero. Estos documentos se incluyen en los item 26 y 27.

25) Préstamos y anticipos directos al exterior. (Manual, item 28.6)

El dinero prestado directamente a un prestatario en el exterior.

26) Adquisición de derechos de propiedad (Manual item 30.1(a)

Comprende la compra de acciones ordinarias o la compra de títulos de participación con el objeto de proporcionar parte o todo el capital inicial que requiere una empresa pública independiente que acaba de establecerse, o para proporcionar capital suplementario a una empresa ya establecida. Por "empresa pública" se entiende una empresa sujeta a control gubernamental, pero no incluída en el modelo de cuentas.

27) Compras menos ventas de documentos de crédito de los sectores nacionales (Manual, item 29-31, excepto el 30.1(a).

Cubre las compras netas de créditos financieros negociables, emitidas por distintos órganos del sector del gobierno local; compras netas de toda clase de obligaciones, a interés fijo, emitidas por empresas públicas independientes, y compras netas de títulos de participación y de obligaciones a interés fijo de empresas privadas. En este item se deducen los ingresos recibidos por concepto de cancelación de acciones y liquidación de los haberes en la liquidación de una empresa pública independiente ya establecida, así como los ingresos procedentes de la venta de acciones de una empresa que cesa de ser de propiedad pública (ver item 26).

28) Compras menos ventas de obligaciones de no residentes (Manual, item 32)

Abarca toda clase de obligaciones de las personas no residentes, con excepción de los préstamos directos. Esta partida se subdivide en la siguiente forma:

a) Aumento neto de las reservas de divisas. Cubre el aumento neto en las disponibilidades de oro, moneda extranjera, depósitos en bancos del exterior

/y otra

y otra clase de haberes en moneda extranjera que tenga una empresa financiera del gobierno, por cuenta del gobierno central, como es el caso de un fondo de estabilización de divisas y un sistema de cambio de tipos múltiples. Este item no se aplica a los países cuyas reservas oficiales se consideran como haberes del banco central para la cuenta propia de éste.

Cuando no se utilizan sistemas de tipos de cambio múltiples, el aumento neto representa simplemente la salida neta de efectivo en moneda nacional con respecto a la compra y venta de haberes en moneda extranjera. Por consiguiente, una disminución neta puede medirse por la entrada en efectivo procedente de la venta neta de divisas. Sin embargo, si se aplica un sistema de tipos de cambio múltiples, el valor de la variación neta debe calcularse aplicando a las variaciones registradas por las cantidades correspondientes a las distintas monedas disponibles un promedio de los tipos de compra y venta de divisas que prevalecieron durante el período contable. Si el aumento determinado en esta forma es mayor que la variación expresada en términos de salidas netas de moneda nacional, el excedente debe incluirse como parte de los impuestos sobre las divisas. Si hay una disminución en las reservas (calculada en la misma forma) y es inferior al ingreso neto en efectivo, también esta diferencia debe considerarse como parte de los impuestos sobre las divisas.

b) Variaciones en los saldos netos del Fondo Monetario Internacional. La situación neta de un país en el Fondo está representada por su suscripción inicial de capital en el Fondo, en oro y en su propia moneda, menos las cantidades de su moneda en poder del Fondo.

c) Suscripción de capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Corporación Financiera Internacional. Cubre las suscripciones iniciales de capital menos las cantidades de su moneda en poder de éstas instituciones internacionales de crédito.

d) Compras menos ventas de obligaciones de no residentes. Abarca toda clase de obligaciones de las personas no residentes, con excepción de aquellas cubiertas por las subdivisiones del item 28 y por los item 25 y 36.

29) Pago de préstamos directos obtenidos de sectores nacionales (Manual, incluído en el item 37)

Pago de préstamos directos recibidos de un prestamista particular. Este item es el anverso del item 39.

30) Pago de préstamos directos del exterior (Manual item 38.2)

Este item es el anverso del item 40.

/31) Aumento neto

31) Aumento neto de las cuentas por cobrar (Manual, item 33).

La diferencia entre el valor de los bienes y servicios vendidos y los pagos recibidos durante el período contable, los anticipos para la compra de bienes y servicios, y la diferencia entre los intereses devengados y las cantidades recibidas por concepto de intereses sobre los créditos del sector del gobierno central contra otros sectores.

Aquí debe incluirse cualquier variación en las cantidades que un órgano del gobierno central adeude a otro, en forma de valores por cobrar. También deben incluirse las variaciones en todas las deudas de este mismo tipo, que se consideren como valores por pagar. Por consiguiente, cuando en esta partida quedan comprendidos todos los organismos del gobierno central, no se registra ninguna variación en el importe de la deuda intergubernamental.

Esta partida (junto con la partida 44) compensa la diferencia entre el saldo de las transacciones asentadas a base de valores devengados y la variación neta en efectivo. Si todas las transacciones se anotasen a base de valores en efectivo, esta partida resultaría innecesaria. La partida puede también destinarse a registrar cualquier discrepancia que surja al utilizar para algunos conceptos (por ejemplo, los que afecten a la balanza de pagos con el resto del mundo) la información obtenida de fuentes distintas que las cuentas del gobierno que se emplean para todas las demás partidas.

33) Venta de bienes de capital existentes (Manual, item 11.1 y 11.2)

Las ventas de bienes cuya compra se consignaría bajo los item 20 a y b y 21 a y b. Incluye todas las ventas de terrenos efectuadas por las autoridades civiles o militares.

34) Transferencias de la cuenta capital de los sectores nacionales (incluye impuestos al capital) Manual, item 25-26)

Comprende ciertas transferencias obligatorias o voluntarias de a) la cuenta capital de las personas como por ejemplo, las resultantes de los impuestos sobre las herencias, impuestos extraordinarios sobre el capital confiscaciones, y donaciones y legados que entrañen una transferencia de capital y b) de la cuenta capital de otros sectores nacionales. Comprende las cantidades con que contribuye el gobierno local al costo de la construcción de carreteras y a otros proyectos de capital, como también a las transferencias netas de las ganancias del banco central resultantes de la desvalorización del circulante.

/a) Impuestos sobre

a) Impuestos sobre las herencias. Los impuestos sobre el caudal relicto de una persona fallecida, a saber, impuestos sobre la herencia y los bienes y los derechos de testamentaría.

b) Otros impuestos de capital. Cubre i) los gravámenes sobre el capital constituídos por los impuestos sobre el valor de capital de una parte o de la totalidad de los bienes del contribuyente o bien sobre los ingresos, y se recaudan a intervalos irregulares para hacer frente a algún gasto extraordinario del gobierno (por ejemplo, amortización de la deuda de guerra, gastos de reconstrucción, etc) o tienen por objeto, junto con las reformas monetarias, eliminar un exceso de circulante. Como la tasa impositiva es generalmente muy elevada, y los pagos son de índole excepcional y extraordinaria, se supone que el gravámen sobre el capital ha de ser abonado con riqueza acumulada o considerado como una transferencia de capital. ii) las confiscaciones, salvo las impuestas a una sociedad de capital o a una empresa privada no constituída en sociedad de capital. Pueden consistir en confiscaciones de bienes pertenecientes a personas que colaboran con el enemigo o en confiscaciones de contrabando, de utilidades obtenidas en actividades ilícitas y otros casos similares. Es conveniente que las confiscaciones en especie, es decir, las que derivan de adquisiciones de haberes fijos, derechos de propiedad y mercaderías, se registren como ingresos percibidos no en el momento de la incautación sino en la fecha que se coloquen los artículos confiscados. iii) impuestos a las donaciones intervivos.

c) Otros. Cubre a) las transferencias netas correspondientes a las ganancias del Banco Central por desvalorización de la moneda, es decir, el balance de entradas y salidas resultante de i) transferencias del Banco Central al gobierno central de las ganancias provocadas por la desvalorización de la moneda nacional (valorización de las monedas extranjeras) o ii) cobertura de las pérdidas provocadas por la valorización de la moneda nacional (desvalorización de las monedas extranjeras) y b) transferencias voluntarias de los sectores nacionales.

35) <u>Transferencias de capital del exterior</u> (Manual, item 27.2) Ver definición item 23)

36) <u>Pago de préstamos y anticipos directos de los sectores nacionales</u> (Manual, item 35.1 - 35,5)

Pago de préstamos y anticipos incluídos en el item 25.

/<u>37) Pago de</u>

37) Pago de préstamos y anticipos del exterior (Manual, item 35.6)

Pago de préstamos yanticipos incluídos en el item 25.

38) Aumento neto de los depósitos en las cajas de ahorro del Estado (Manual, item 36)

El aumento neto de los depósitos en las cajas de ahorro del gobierno, con inclusión del interés devengado y acreditado en la cuenta de los depositantes.

39) Préstamos directos de los sectores nacionales (Manual, incluído en el item 37)

El dinero recibido directamente en préstamo de un prestamista particular, en los casos en que la naturaleza del préstamo no dé lugar a un crédito que pueda ser vendido a otro sector.

Esta partida se subdivide en la siguiente forma:

a) Banco Central

b) Bancos comerciales

c) Otros sectores.

40) Préstamos directos del exterior (Manual, item 38.1)

Los préstamos obtenidos de gobiernos extranjeras, instituciones internacionales de crédito e instituciones privadas.

41) Ventas menos compras de valores negociables a largo plazo emitidos por organismos del gobierno central (Manual, item 39)

Las nuevas emisiones y ventas menos los rescates y compras de valores negociables, con vencimiento de más de un año a partir de la fecha de emisión. Se incluyen las ventas y las compras efectuadas por un organismo del gobierno central, de valores emitidos por un organismo similar. La partida se subdivide en: a) emisiones en moneda nacional y b) emisiones en moneda extranjera. Como ambas clases de emisiones pueden hallarse en poder de personas residentes y no residentes, esta subdivisión corresponderá, aunque solamente en forma aproximada, a la que existe entre los préstamos obtenidos en el país y los obtenidos en el exterior.

42) Ventas menos compras de valores negociables a corto plazo emitidos por organismos del gobierno central (Manual, item 40)

Aquí se puede aplicar la misma definición que para el item 41, pero haciendo la distinción de que los valores deben tener el vencimiento de un año, o menos, a partir de la fecha de emisión.

/43) Emisión de

43) Emisión de valores a cambio de derechos de propiedad (Manual, item 41)

La emisión de valores negociables como compensación por la adquisición de derechos de propiedad (por ejemplo, en el caso de la nacionalización), menos los valores cancelados con motivo de que la empresa vuelva a ser de propiedad privada.

44) Aumento neto de las cuentas por pagar (Manual, item 44)

Véase el item 31. Las cantidades aquí asentadas corresponden a la diferencia entre el valor de los bienes y servicios comprados y los pagos hechos por ese concepto durante el ejercicio, así como los pagos recibidos a título de anticipo por las ventas de bienes y servicios y la diferencia entre los intereses devengados y las cantidades pagadas por concepto de intereses de las obligaciones que el sector del gobierno central adeuda a otros sectores, salvo en los casos en que tales intereses se agreguen a la obligación respectiva. Debe excluírse toda variación en la cantidad adeudada por un órgano del gobierno a otro, en forma de valores por pagar.

Las variaciones en las cantidades depositadas en un órgano del gobierno como valores en suspenso, u otra clase de cuentas que representen una obligación del gobierno central con respecto a un organismo foráneo, deben incluírse en este grupo junto con los demás cambios en las obligaciones del gobierno central no clasificadas en otras secciones. Por ejemplo, deben incluírse en este grupo las primas recibidas menos las reclamaciones pagadas en lo que respecta a algún plan de seguro voluntario dentro del sector del gobierno.

46) Aumento neto del efectivo (Manual, item 34)

El aumento (+)o la disminución (-) netos en los haberes en moneda nacional en la forma de billetes, monedas, depósitos en el Banco Central, en los bancos comerciales o en ciertos organismos bancarios del gobierno central. El efectivo disponible está formado por el efectivo destinado a fines específicos, como son los saldos no utilizados de impuestos asignados y los saldos en los fondos de contrapartida. Los saldos de caja con un destino especial deben hacerse figurar por separado.

4) Clasificación por funciones.

Esta clasificación agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados por el gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.

La clasificación por funciones, en consecuencia, presenta los gastos gubernamentales con arreglo a los objetivos inmediatos o a corto plazo a que se destinan o sea que no se consideran el impacto que puedan tener a largo plazo y su incidencia en el crecimiento económico que pueda alcanzar. El Manual, la define como "un plan en el que se incluyen todas las clases de gastos establecidas por los órganos políticos y que se relacionan, en forma definida con finalidades completas".

La clasificación funcional cumple con la tarea de proveer al programador y al preparador presupuestario de una visión acerca de los propósitos que el gobierno tiene en cada una de las áreas de actividad. Al ciudadano corriente, le informa acerca de lo que el gobierno hace con el dinero que paga en forma de impuestos y le permite valorar la conveniencia o inconveniencia de la distribución de los gastos públicos como también si es o no aceptable la participación que el sector público tiene en la actividad económica general. La clasificación funcional, sirve también para hacer comparaciones

a) Esquema modelo de clasificación funcional

La metodología de construcción que envuelve en sí la clasificación funcional, se describe a continuación. Esta clasificación agrupa los gastos de acuerdo con los "propósitos" a que están destinados. Los "propósitos" a que se alude en este caso no se refieren a los objetivos generales de promoción del desarrollo o del pleno empleo, sino que a los diferentes servicios proveídos directamente o financiados por los organismos públicos.

El Manual sobre las Clasificaciones Económicas y funcionales de las transacciones del gobierno, considera cuatro grupos fundamentales de gastos. El primero está formado por los "Servicios Generales" y cubre actividades encaminadas a prestar servicios que requieren el uso del poder compulsivo. Estas actividades no tienen competidores en el sector privado. Pertenecen a ellas, por ejemplo, la defensa nacional, la policía y justicia, la

/administración del

administración del gobierno central y de los gobiernos locales. Estos servicios son de la esencia del estado y sólo pueden ser producidos por él.

El segundo grupo, llamado "Servicios Sociales y Comunales", está formado por actividades destinadas a prestar servicios sociales básicos a los consumidores, tales como educación, salud, servicios de bienestar, los cuales en la mayoría de los casos son producidos por el estado.

El tercer grupo se denomina "Servicios Económicos" y cubre toda clase de actividades que son ejecutadas por el sector empresas de la economía o que están asociados con la provisión de servicios a las empresas privadas. Como ejemplos de esta clase de actividades, se puede mencionar la investigación científica, la promoción del comercio, la explotación de recursos minerales, reforestación, la inspección y regulación de las industrias privadas. Los principales grupos de los "Servicios Económicos" son los correspondientes a agricultura, energía y combustibles, transporte y comunicaciones, etc.

La clasificación funcional de los gastos públicos tiene los renglones de detalle, en cada uno de los grupos mencionados más arriba, que figuran en el cuadro siguiente:

/Clasificación funcional

CLASIFICACION FUNCIONAL.

Grupo	Categoría	Sub-categoría	Concepto
1			Servicios Generales
1	01		Administración general
		1	Organos del estado
		2	Administración fiscal
		3	Regulación económica general
		4	Asuntos exteriores
		5	Otros
1	02		Justicia y Policía
		1	Administración
		2	Tribunales de Justicia
		3	Policía
		4	Prisiones
		5	Otros lugares de detención y corrección
1	03		Investigación General y Servicios Científicos
1	04		Defensa
		1	Administración
		2	Fuerzas armadas
		3	Defensa civil
		4	Otros
2			Servicios Sociales y Comunales
2	01		Educación
		1	Administración
		2	Escuelas de enseñanza primaria
		3	Escuelas de enseñanza secundaria
2	01	4	Colegios y Universidades
		5	Instituciones de enseñanza técnica
		6	Educación de adultos, bibliotecas y museos
		7	Otros

/Sanidad

Grupo	Categoría	Subcategoría	Concepto
2	02		Sanidad
		1	Administración
		2	Investigación
		3	Hospitales
		4	Centros y dispensarios de servicios médicos y dentales.
		5	Servicios de sanidad proporcionados individualmente
		6	Plan nacional de sanidad
		7	Programas especiales de sanidad
2	03		Seguridad Social y servicios especiales de asistencia social.
		1	Administración
		2	Prestaciones de seguridad social
		3	Prestaciones a ex combatientes
		4	Protección a la madre y al niño
		5	Protección a los ancianos e inválidos
		6	Protección a los retrasados mentales
		7	Otras instituciones de asistencia social
2	04		Servicios Comunales
		1	Administración a/
		2	Vivienda
		3	Servicios de incendios
		4	Abastecimiento de agua
		5	Destrucción de desperdicios, desagüe de aguas cloacales y otros servicios sanitarios
2	04	6	Esparcimiento
		7	Servicios sociales y comunales no incluídos en otra parte.
3			Servicios Económicos.
3	01		Agricultura y recursos no minerales
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Agricultura
		4	Silvicultura
		5	Caza y pesca

/Combustible y

Grupo	Categoría	Sub-categoría	Concepto
3	02		Combustible y fuerza motriz
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Minería del carbón, petróleo y gas natural
		4	Electricidad, gas, calefacción y fuerza motriz a vapor
3	03		Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcción.
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Recursos minerales no clasificados en otra parte
		4	Industrias manufactureras
		5	Edificación y construcción
3	04		Transporte, almacenaje y comunicaciones
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Ferrocarriles
		4	Carreteras nacionales
		5	Caminos y calles
3	04	6	Vías de navegación
		7	Transporte marítimo y fluvial
		8	Transporte aéreo
		9	Otras clases de transporte, almacenamiento y almacenes de depósito.
		10	Comunicaciones
3	05		Otros servicios económicos
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Comercio
		4	Servicios económicos no incluídos en otra parte.
3	06		Proyectos varios b/

/1 Administración

Grupo	Cate-goría	Sub-ca-tegoría	Concepto
		1	Administración
		2	Proyectos
4			Gastos inclasificables
	01		Intereses sobre la deuda general
	02		Subsidios no incluídos en otra parte
	03		Transferencias generales al gobierno local
	04		Ayuda económica exterior y otras transferencias inclasificables con destino al exterior.
	05		Pago de préstamos directos solicitados
	06		Religión
	07		Otros.

a/ Incluye gastos generales de planes comunales de desarrollo y proyectos de planeamiento urbano clasificados en el Manual en el item 6 (b)
b/ Este item corresponde al item 6 (b) del Manual excepto los gastos generales de planes comunales de desarrollo y proyectos de planeamiento urbano.

/Descripción de

b) Descripción de cada grupo

1.- SERVICIOS GENERALES

1.01 Administración general (Manual, item 1)

1.01.1 Órganos del estado. Incluye la remuneración de los miembros de los órganos legislativos, del jefe del Estado y de su personal, y gastos correspondientes a los bienes y servicios utilizados en la administración de estos órganos con inclusión de los gastos destinados a la dotación y conservación de edificios y locales de oficina, así como los ocasionados por los respectivos servicios de biblioteca e investigación. Se incluyen también los gastos de los servicios de comprobación de cuentas, comisiones permanentes o especiales y otros organismos que actúan en nombre del cuerpo legislativo.

1.012 Administración fiscal. Los gastos relacionados con la recaudación de impuestos e ingresos públicos, gestión relativa a la deuda pública y fiscalización del empleo de los fondos públicos (por órganos distintos de los que actúan en nombre del cuerpo legislativo). Los organismos tradicionales son el ministerio de hacienda, la dirección de presupuesto y aquellos encargados de la renta interna y de las aduanas. En los gastos correspondientes también quedan comprendidos los de gestión de las empresas financieras del gobierno oficial, organizadas para la recaudación de los ahorros y acuñación de monedas.

1.01.3 Regulación económica general. Los gastos de los órganos encargados de la planificación y fiscalización de la política general y de los programas de desarrollo (por ejemplo, el Ministerio de Economía, la Comisión de Planificación) y todos los demás organismos que se ocupan de regular las actividades económicas en general y de fiscalizar el empleo de los recursos. Quedan incluídos los organismos de regulación de precios y salarios, las juntas de conciliación de conflictos del trabajo y las dependencias encargadas de la regulación de precios y salarios, las juntas de conciliación de conflictos del trabajo y las dependencias encargadas de la reglamentación de pesas y medidas, del registro de las empresas comerciales y de la regulación de los bancos por lo que respecta a fiscalizar la política crediticia. Este grupo comprende también los gastos de gestión de los sistemas de tipos de cambio múltiples y de los fondos de estabilización de moneda.

Los organismos que se ocupan principalmente de la regulación de determinadas actividades de producción y comercio figuran bajo sus respectivos subtítulos.

/1.01.4 Asuntos exteriores

1.01.4 Asuntos exteriores. Los gastos efectuados con el objeto de proteger y promover todos los organismos encargados principalmente de formular y ejecutar la política exterior y de ocuparse de los asuntos exteriores (por ejemplo, el ministerio de relaciones exteriores, y los servicios diplomáticos y consulares). Se incluyen en este grupo los servicios de radiodifusión y otros medios de información para los países extranjeros, así como las bibliotecas y demás actividades culturales que se llevan a cabo en el extranjero. En términos generales puede decirse que quedan incluídos los gastos de todos los organismos del país en el exterior, con excepción de los de carácter militar. Se incluyen también las aportaciones destinadas a sufragar los gastos de órganos internacionales distintos de los organismos especializados, pero no los gastos por concepto de ayuda económica al exterior; estos últimos figuran en la categoría 4.04.

1.01.5 Otros. Los gastos de administración del personal del gobierno central, la reunión y difusión de datos para el público (por ejemplo, la oficina central de estadística) y los servicios generales no clasificados en otras subcategorías. En esta subcategoría se incluyen los servicios de registro y fiscalización de carácter social más bien que de carácter económico (por ejemplo, registro de nacimientos, defunciones y matrimonios, y servicios de inmigración). Los pagos por concepto de transferencias a inmigrantes figuran también bajo este subtítulo.

1.02 Justicia y Policía (Manual item 3)

Todos los gastos relacionados con el mantenimiento de la ley y el orden, como los correspondientes a la dotación y conservación de locales para los tribunales de justicia, fuerzas de policía, prisiones y otros lugares de detención y corrección.

1.02.1 Administración. Los gastos relativos a la administración central de actividades relacionadas con el mantenimiento del orden interno.

1.02.2 Tribunales de Justicia. Los gastos correspondientes a los tribunales de justicia y al sistema judicial. Comprenden los gastos de todos los tribunales y los órganos afines que se encargan de las actividades relacionadas con la libertad condicional y la libertad vigilada, así como los correspondientes a la inscripción de títulos de propiedad. También se incluyen en este grupo los pagos por concepto de transferencias para la ayuda legal a unidades familiares e instituciones privadas sin fines de lucro. Los organismos encargados de la regulación de las actividades económicas no se anotan

/aquí sino

aquí sino en "regulación económica general" (1.01.3), aun cuando desempeñen funciones judiciales.

1.02.3 Policía. Los gastos destinados a las actividades de policía, inclusive la regulación del tráfico. Se excluyen los gastos destinados a las fuerzas especiales de seguridad interna, los cuales se clasifican en "fuerzas armadas" (1.04.2). Las actividades relativas a la regulación del tráfico pueden también clasificarse bajo "carreteras nacionales" (3.04.4) o "caminos y calles" (3.04.5).

1.02.4 Prisiones. Los gastos destinados a la administración y conservación de las prisiones y a la construcción de nuevos edificios para ese fin.

1.02.5 Otros lugares de detención y corrección. Esta subcategoría puede compararse con la anterior, pero en relación con otros lugares de detención y corrección tales como asilos y reformatorios para delincuentes.

1.03 Investigación General y Servicios Científicos (Manual, item 6a)

Los gastos destinados a investigaciones y servicios científicos no vinculados con la prestación o fomento de un determinado tipo de servicio, sino efectuados en beneficio de toda la comunidad. Comprenden los gastos de los organismos del gobierno general que se encargan de la investigación general en el campo de la ciencia, y las aportaciones a las instituciones sin fines de lucro que se ocupan de actividades análogas. Se incluyen los gastos de investigación en materia de energía atómica - salvo aquellos destinados a la defensa (que figuran en 1.04.2)- los de los servicios meteorológicos, estudios geológicos y preparación de mapas, y otras actividades análogas. Los servicios meteorológicos que se proporcionan para atender a los medios de transporte se incluyen en el grupo 3.04.

1.04 Defensa (Manual, item 2)

Todos los gastos directamente relacionados con las necesidades y finalidades de la defensa.

1.04.1 Administración. Los gastos relativos a la administración central de las actividades de defensa.

1.04.2 Fuerzas armadas. Los gastos destinados a que el ejército, la marina y la fuerza aérea estén preparados para entrar en acción. Comprenden todos los gastos, menos los que se exceptúan más adelante - lo mismo que se trate de departamento de defensa que de otros - en lo que respecta a servicios de reclutamiento, instrucción, equipo, movilización, alimentación, vestuario,

/alojamiento y

alojamiento y atención médica para atender a sus necesidades. Se incluyen también los gastos para construcciones y equipo de carácter militar y los de investigación, inspección y almacenamiento. Quedan asimismo comprendidas las cantidades que se aportan para sufragar los gastos de las organizaciones militares internacionales.

De estos gastos se excluyen: a) la ayuda militar al exterior (clasificada en 1.04.4) b) las pensiones de muerte e invalidez y otra clase de ayuda especial concedida a los ex-combatientes (clasificada en 2.03.3) y c) los gastos destinados directamente a fines civiles y no considerados como parte indispensable del costo de mantenimiento de una organización autosuficiente para atender a las fuerzas armadas. Estos últimos gastos quedan comprendidos en el correspondiente título del sector civil. En caso de utilizarse a la policía para combatir rebeldes o para tareas similares, labores que exceden sus deberes normales, es preferible incluir los gastos policiales extraordinarios en este item, incluyendo los gastos corrientes en el item 1.02.

1.04.3 Defensa civil Los gastos correspondientes al mejoramiento de los servicios públicos con el fin de hacer frente a las situaciones de urgencia que puedan surgir en caso de guerra, a la preparación del personal de defensa civil y a la adquisición de materiales.

1.04.4 Otros. Los gastos netos causados por la acumulación de materiales estratégicos y los gastos de ayuda exterior efectuados con el propósito evidente de atender a la defensa. La distinción entre la ayuda económica exterior y la ayuda militar que se presta al exterior suele ser muy sutil y, en la práctica, la descripción que se hace en la consignación de créditos aprobada por el cuerpo legislativo puede considerarse como la mejor orientación para el objetivo que se persigue.

2. SERVICIOS SOCIALES Y COMUNALES.

2.01. Educación (Manual item 7)

Los gastos motivados por la dotación, sostenimiento, vigilancia y reglamentación de escuelas e instituciones de enseñanza superior como son, por ejemplo, los colegios, universidades e institutos de formación técnica. Comprenden también las actividades de educación de adultos, el establecimiento de bibliotecas y museos, y las becas o subsidios similares concedidos a título personal. Se incluyen todas las actividades educativas, a no ser que formen parte integrante de algún otro servicio gubernamental. Como ejemplos

/de esta

de esta excepción pueden citarse las escuelas militares, clasificadas en el item 1.04 (Defensa), y los reformatórios que se incluyen en el item 1.02 (Justicia). Las escuelas para sordos, mudos y ciegos se consideran como instituciones de asistencia social y se clasifican como tales en el item 2.03 (Seguridad Social y servicios especiales de asistencia social). Cuando los gastos de los servicios de sanidad escolar ascienden a cantidades importantes, y pueden ser aislados, deben clasificarse en el item 2.02.7. El costo neto del suministro de comidas escolares económicas debe incluirse bajo el item 2.03.4, como servicio de asistencia social especial.

2.02 Sanidad (Manual, item 8)

Los gastos por concepto de instalaciones o servicios similares para las fuerzas armadas no se clasifica aquí, sino bajo "defensa" (1.04.2). Los servicios veterinarios figuran en "agricultura" (3.01.3).

Este epígrafe se ha dividido con el objeto de indicar: los gastos de administración central (2.02.1); los de investigación (2.02.2); los de todos los hospitales (2.02.3), inclusive los que se han organizado para atender a los ex combatientes y las aportaciones hechas a los hospitales privados; los gastos de los centros y dispensarios de servicios médicos y dentales (2.02.4), que no sean los dispensarios de puericultura que se clasifican en la subcategoría 2.03.4; los gastos correspondientes a servicios de sanidad proporcionados individualmente (2.02.5) - por ejemplo, tratamiento médico, dental y oftalmológico, y servicios de obstetricia - con inclusión de las aportaciones a los planes de seguro de enfermedad que funcionan con carácter privado; y, si fuere del caso, los gastos del plan nacional de sanidad (2.02.6) por lo que respecta a los diversos servicios de sanidad suministrados, con excepción de los gastos de administración central que figuran en la subcategoría (2.02.1).

Los gastos de los programas especiales de sanidad (2.02.7) comprenden los originados por el suministro de medicinas e instrumentos y por las actividades desarrolladas sobre el terreno con el objeto de combatir y prevenir determinadas enfermedades y llevar a cabo programas de vacunación e inmunización.

2.03 Seguridad Social y servicios especiales de asistencia social (Manual, item 9)

Las diferentes clases de actividades y los pagos por concepto de prestaciones de identifican, en lo posible, según la clase de beneficiarios.

/Esta categoría

Esta categoría se ha subdividido con el objeto de indicar: los gastos de administración central (2.03.1); las prestaciones de seguridad social (2.03.2) con inclusión de las relativas al seguro contra el desempleo, las aportaciones hechas con destino a los planes de seguro privado de este mismo tipo, los pagos de pensiones a los empleados del gobierno, los pagos de pensiones que no requieren aportaciones y otras formas de asistencia a los necesitados que no están relacionadas con un plan de seguridad social; las prestaciones a los ex combatientes (2.03.3), entre las que figuran los pagos por concepto de ayuda a las organizaciones de ex combatientes; la petición a la madre y al niño (2.03.4), con inclusión del pago de subsidios familiares y prestaciones de maternidad, el costo neto del suministro de comidas escolares económicas gastos de clínicas de bienestar infantil y orfanatos, las prestaciones de ayuda a las madres en el hogar, etc; la protección a los ancianos e inválidos (2.03.5); la protección a los retrasados mentales (2.03.6); y otras instituciones de asistencia social no incluídas anteriormente (2.03.7). Las transferencias a los gobiernos locales para la prestación de servicios especiales de asistencia social deben clasificarse en la categoría respectiva.

2.04 Servicios Comunales (Manual, item 5)

Gastos motivados por la dotación, asistencia y mantenimiento de viviendas y por actividades relacionadas con la eliminación de barrios insalubres y los gastos relativos a la planificación y vigilancia de programas con fines múltiples para el desarrollo de la comunidad (estos últimos gastos se clasifican en el item 6 b en el Manual). También incluye los gastos por concepto de instalaciones y servicios de incendios, destrucción de desperdicios y desague de aguas cloacales, abastecimiento de agua y otros servicios sanitarios, tales como la inspección de alimentos y medicinas, desinfección y regulación del humo; la dotación y mantenimiento de medios de esparcimiento tales como parques, lugares de recreo y pistas de ateltismo; y los gastos para la dotación y mantenimiento de servicios tales como jardines botánicos y zoológicos y estudios de radio y televisión. Se incluyen también las subvenciones a teatros, orquestas y grupos artísticos no comerciales, y las aportaciones a las Asociaciones Cristianas de Jóvenes (de ambos sexos), las organizaciones de niños y niñas exploradores y otras organizaciones juveniles.

3.- SERVICIOS ECONOMICOS.

3.01 Agricultura y recursos no minerales (Manual, item 11)

Los gastos destinados a la conservación, desarrollo y uso efectivo de

/la tierra,

la tierra, bosques, ganado, recursos pesqueros y animales no domésticos de un país. Se incluyen los gastos por servicios veterinarios, divulgación, riego y drenaje de terrenos, reclamación de terrenos perdidos, colonización, reforestación, prevención de incendios en los bosques, propagación y protección de los peces y animales no domésticos, etc. Esta categoría se ha subdividido en forma que muestre: los gastos por concepto de administración central y regulación (3.01.1), investigación (3.01.2), agricultura (3.01.3), silvicultura (3.01.4) y caza y pesca (3.01.5).

La subcategoría 3.01.1 comprende los gastos de administración central, así como los de inspección y regulación no atribuibles directamente a un determinado grupo de actividades dentro de esta categoría. Los gastos efectuados por dependencias organizadas separadamente para la regulación o inspección de una industria determinada se clasifican en la subcategoría respectiva.

Los trabajos de investigación o experimentación con varios grupos de industrias aparecen en la subcategoría 3.01.2. Los gastos de investigación relacionados directamente con una determinada industria se clasifican bajo la respectiva subcategoría.

Las subcategorías 3.01.3, 3.01.4 y 3.01,5 comprenden la formación de capital de las empresas comerciales del gobierno, así como las subvenciones, transferencias de capital y préstamos concedidos a las dependencias que operan en la industria de que se trate. También se incluyen los gastos de gestión de las empresas financieras cuyas actividades están vinculadas con un determinado grupo de industrias anotándolos en la subcategoría correspondiente. Las empresas financieras que prestan servicios a más de uno de los grupos de industrias comprendidos en esta categoría se incluyen en la subcategoría 3.01.1

3.02 Combustible y fuerza motriz (Manual, item 12)

Los gastos destinados a la extracción y explotación del carbón, petróleo y gas natural, incluyendo los gastos de exploración, reconocimiento, trazado de mapas y otras actividades conexas; y gastos destinados a la producción, conducción y distribución de electricidad, gas, vapor para calefacción y fuerza motriz. Esta categoría se subdivide en administración y regulación, investigación y grupos generales de industrias, como en el caso de la categoría 3.01.

/3.03.Otros recursos

3.03 Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcción (Manual, item 13)

Los gastos relacionados con la extracción, explotación y distribución de recursos minerales que no sean el carbón, el petróleo ni el gas natural; y los gastos correspondientes a la industria manufacturera y a las instalaciones relacionadas con las industrias de la edificación y construcción.

3.04 Transporte, almacenaje y comunicaciones (Manual item 4 y 14)

Los gastos relativos a las instalaciones para el transporte y comunicaciones por tierra, mar y aire. Incluye muelles, instalaciones portuarias, mejoras en las vías fluviales interiores y costeras, calles y carreteras, puentes, terminales y aeropuertos, como también, mejoras de los servicios postal, telefónico, telegráfico y de radio. Incluye además gastos por concepto de almacenamiento y almacenes de depósito.

3.05 Otros servicios económicos (Manual item 15)

Esta categoría comprende las actividades no especificadas en las categorías anteriores o aquellas que no pueden asignarse a los servicios económicos que figuran por separado en el plan. Se ha subdividido en forma que indique: los gastos por concepto de administración central (3.05.1); investigación (3.05.2); comercio (3.05.3); que comprende todos los gastos por las actividades relacionadas con el comercio y las finanzas; y todos los demás servicios no incluídos en otra parte (3.05.4) como, por ejemplo, los de asesoramiento prestados tanto al sector de los negocios en general como a las actividades de esparcimiento y a las industrias que entrañan un servicio personal (cinematógrafos, teatros, restaurantes, hoteles).

3.06 Proyectos varios (Manual, parte del item 6 b)

Incluye los gastos en proyectos con fines de riego, control de inundaciones, producción de electricidad, etc. y que son difíciles de agrupar en item específicos.

4.-Gastos Inclasificables.(Manual, item 16-20 y 10 d)

Este grupo comprende los gastos que no pueden asignarse a determinados servicios o actividades, según se definen en el plan. Como ejemplo tenemos los intereses de la deuda general, subsidios no incluídos en otra parte, transferencias generales a gobiernos locales, ayuda económica exterior y otras transferencias inclasificables con destino al exterior, pago de préstamos directos solicitados. También se incluyen los gastos correspondientes a la Iglesia del Estado, cuando proceda, o las aportaciones que se hacen a las organizaciones religiosas para obras de asistencia general y cualquier otro aporte para servicios sociales no incluídos en el plan.

c) Clasificación sectorial

Con el objeto de facilitar la coordinación entre planes de desarrollo con el presupuesto gubernamental, se emplean las clasificaciones sectoriales y la por programas, actividades y proyectos. La primera es una variante de la clasificación funcional, siendo su objetivo la separación clara entre los sectores económicos, sociales y generales. Así como el objetivo de la clasificación funcional es identificar las grandes áreas de actividad del estado y fijar los "propósitos" tenidos en vista para cada una de ellas, la clasificación sectorial procura mostrar las áreas de actividad no ya señalando los propósitos- mejorar la salud, eliminar el analfabetismo, mantener el órden público, administrar justicia, etc. - sino que los objetivos concretos a la acción dentro de un área de actividad - dentro de la salud, atender a 5 millones de habitantes; dentro de la educación, extender la enseñanza a 3 millones de niños, etc.

Para el objetivo anterior, la clasificación sectorial utiliza las áreas de actividad que aporta la clasificación funcional, pero las organiza de otra manera, vinculando en seguida dichos sectores con las instituciones correspondientes.

Los sectores que pueden identificarse en países en vías de desarrollo son principalmente los siguientes:

1. Agricultura y recursos agrícolas
2. Minería
3. Energía y Combustibles
4. Industria manufacturera y construcción
5. Transportes, almacenaje y comunicaciones
6. Comercio
7. Educación
8. Investigación y servicios científicos
9. Salud Pública
10. Previsión Social
11. Vivienda y servicios comunales

/12. Administración

12. Administración General
13. Justicia y Policía
14. Defensa Nacional
15. Finanzas

Para los efectos de su utilización esta clasificación puede agruparse por sectores homogéneos, distinguiendo entre los sectores económicos, sociales y generales, tal como se señala a continuación.

Clasificación por Sectores

Grupo	Sector	Descripción
(1)		Sectores económicos
	1.	Agricultura y recursos agrícolas
	2.	Minería
	3.	Energía y Combustibles
	4.	Industria manufacturera y construcción
	5.	Transportes, almacenaje y comunicaciones
	6.	Comercio
(2)		Sectores sociales
	7.	Educación
	8	Investigación y servicios científicos
	9.	Salud Pública
	10.	Previsión Social
	11.	Vivienda y servicios comunales
(3)		Sectores de servicios generales
	12.	Administración General
	13.	Justicia y Policía
	14.	Defensa Nacional
	15.	Finanzas

/La clasificación

La clasificación sectorial viene desarrollándose en los últimos años como un esfuerzo por lograr la integración entre los planes de desarrollo y el presupuesto fiscal. La idea es que tanto los planes como el presupuesto se clasifiquen con una clasificación uniforme, que determine áreas de actividad homogéneas. Por ejemplo, que bajo el título de Educación en el Plan se incluyan las mismas acciones que figuran bajo tal nombre en el presupuesto.

Diversos países en vías de desarrollo o ya desarrollados están utilizando este tipo de clasificaciones. Por ejemplo, la República Arabe Unida utiliza la siguiente clasificación sectorial en el Plan Quinquenal y en el Presupuesto fiscal

República Arabe Unida: Clasificación Sectorial

Grupo	Sector	Descripción
I		Sectores Productivos
	(1)	Agricultura
	(2)	Irrigación y drenaje
	(3)	Electricidad
	(4)	Alta Represa
	(5)	Industria
	(6)	Transportes y comunicaciones
	(7)	Canal de Suez
	(8)	Vivienda y servicios de utilidad pública
II		Sectores de Servicios
	(9)	Defensa, Policía y Justicia
	(10)	Educación
	(11)	Salud
	(12)	Cultura y recreación
	(13)	Servicios sociales y religiosos
	(14)	Abastecimiento
	(15)	Investigación Científica
	(16)	Organos del estado
	(17)	Finanzas y Comercio

/Como puede

Como puede observarse, en el caso de la R.A.U. se han separado dos grupos: los productivos y los de servicios. En cada uno se hace una identificación de cada sector, según las necesidades de información y las modalidades de planificación adoptadas.

En Checoslovaquia, la clasificación sectorial es un poco diferente a la anterior; se divide en cuatro grupos y estos en sectores.

Checoslovaquia: Clasificación Sectorial

Grupo	Sector	Descripción
I		Sector Económico
	(1)	Agricultura
	(2)	Energía y combustibles
	(3)	Industria pesada
	(4)	Industria de bienes de consumo
	(5)	Transportes
II		Sectores Culturales y Sectores Sociales
	(1)	Cultura y Educación
	(2)	Ciencia
	(3)	Servicios de Salud
	(4)	Seguridad social
	(5)	Viviendas
	(6)	Servicios sociales
	(7)	Organizaciones sociales e iglesias
III.		Defensa y seguridad
IV.		Administración
	(1)	Organos del Estado
	(2)	Cortes de Justicia

Otros países que están utilizando métodos de planificación en combinación con los presupuestos anuales, son la India, Filipinas, y en general los países socialistas, en todos los cuales la clasificación sectorial tiene algunas variantes.

/En algunos

En algunos países latinoamericanos se está utilizando una clasificación sectorial que distingue entre los gastos de infraestructura y los económicos y generales. Tal es el caso del Estado de Río Grande do Sul, cuyo Plan de Inversiones y Servicios Públicos incluye la siguiente clasificación:

Estado de Rio Grande do Sul: Clasificación sectorial

Area	Función	Descripción
A		Infra-estructura social
	1	Educación
	2	Salud
	3	Trabajo, Previsión y Asistencia Social
	4	Habitación
B		Economía
	1	Recursos naturales y agricultura
	2	Industria y comercio
C		Infra-estructura económica
	1	Energía
	2	Transportes y comunicaciones
	3	Industria y comercio
	4	Habitación y servicios urbanos
D		Servicios generales
	1	Legislatura
	2	Justicia
	3	Gobierno y administración general

Una clasificación parecida se ha utilizado en el Plan Quinquenal de la República de Ghana en Africa.

/5. Clasificación

5. Clasificación por programas y actividades

Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas, que se espera lograr.

a) Definiciones

Se estima necesario dividir los programas en dos clases: los de funcionamiento que son los que están destinados a producir servicios; y de inversión que son los destinados a producir bienes de capital. 1/

i) Programas de funcionamiento

Se estima conveniente establecer un conjunto de normas tendientes a uniformar la elaboración y la presentación de los programas específicos de funcionamiento. Para lograr esta uniformidad es indispensable definir con precisión qué se entiende por programa de funcionamiento y cuáles son sus elementos.

Programa. Se sugiere que se entienda por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado, y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. Según el caso, cada uno de los programas podría dividirse en distintos subprogramas.

Subprograma. Se propone denominar subprogramas, a una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán

1/ Estas definiciones han sido tomadas del "Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestario en Centroamérica y Panamá". San José, Costa Rica. Doc. E/CN.12/692. Octubre 1963.

/mediante acciones

mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo. Por ejemplo, dentro del programa de educación media se pueden establecer los subprogramas de enseñanza secundaria común, enseñanza comercial, enseñanza industrial, enseñanza agropecuaria, enseñanza vocacional, etc., todos los cuales son ejecutados por unidades de operación bien definidas.

Actividad. Considerando que el cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades, se sugirió que se entienda por actividad una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y como por ejemplo, una sección. Dentro del subprograma de enseñanza comercial, se pueden establecer las actividades de instrucción, de publicación de material didáctico, de investigación, etc.

Tareas. Como la ejecución de una actividad supone a su vez el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso, que se denomina tareas, propuso que se entienda por tal una operación específica, que forma parte de un proceso que se destina a producir un determinado resultado. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se pueden establecer las tareas de redacción de textos, edición distribución, almacenamiento, etc.

ii) Programas de inversión

Al igual que en el caso de programas de operación, es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario definir las distintas partes que lo componen. El programa puede dividirse así en subprogramas, en proyectos, en obras y en trabajos.

/Programa. El

Programa. Se considera programa el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.

Subprograma. El subprograma corresponde a una división de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión.

Proyecto. Un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente, como ser una carretera, un hospital, una central hidroeléctrica

Obra. Se entiende por obra una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico, que forma parte de un proyecto completo, como ser un tramo de una carretera, una parte de una central hidroeléctrica, etc.

Trabajo. Se define el trabajo como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra: el desmonte, la nivelación, el desbroce, y demás operaciones necesarias para la construcción, por ejemplo, de una carretera.

Estas definiciones permiten fijar las categorías presupuestarias y lograr su coordinación con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo económico a largo plazo.

b) Esquema modelos de clasificación

Se ha preparado, con base en la experiencia de America Latina y sólo con fines de orientación, un conjunto de clasificaciones por programas para las funciones sociales y económicas, con el objeto de servir de guía en la confección de presupuestos por programas. Estas clasificaciones abarcan solamente hasta el nivel de actividad y proyecto.

i) Clasificación por programas y actividades de la función educación

Se ha preparado un esquema de presupuesto por programas y actividades para la función educación. Esta clasificación tiene el carácter de modelo y puede servir a los propósitos de orientación a que ya se hizo mención.

La clasificación comprende nueve programas, a saber: Administración Central, Servicios Básicos de Educación, Educación Primaria, Educación media,

/Educación Superior

Educación Superior, Formación de Personal Docente y Administrativo, Construcción de Edificios Escolares, Educación de Adultos y Extensión Cultural.

El programa de Administración Central comprende los servicios administrativos que son necesarios para el funcionamiento del Ministerio y la marcha de los programas substantivos de educación. Este programa incluye cinco subprogramas, comenzando por el de Dirección Superior, que está a cargo del Ministro del ramo, y continuando con los de coordinación, de planificación y evaluación, de asesoramiento, y de administración general. En seguida, se incluye el programa de Servicios Básicos que comprende aquellos servicios comunes a todos los programas técnicos. Luego se presentan los programas de Educación Primaria, Media y Superior, divididos en subprogramas y actividades. En seguida, se adjuntan los programas de formación de personal docente y de construcción de aulas, o sea aquéllos que proporcionan recursos intermedios para la ejecución de los programas finales anteriormente citados. El esquema de clasificación es el siguiente:

1. Modelo guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos correspondientes a la función de educación

Grupo funcional 2. Servicios sociales y comunales

Función 2.01. Educación

Programa	Subprograma	Actividad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO
I				Administración Central
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Dirección y coordinación
		2		Relaciones públicas
		3		Prensa e informaciones
	03			Planificación y evaluación
		1		Estadísticas de educación
		2		Estudios educacionales
		3		Preparación de planes y programas
		4		Preparación de presupuestos
		5		Evaluación
	04			Asesoramiento
		1		/Jurídico

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
		1		Jurídico
		2		Técnicoadministrativo
		3		Asistencia técnica internacio
	05			Administración general
		1		Dirección y coordinación
		2		Administración de personal
		3		Adquisiciones y suministros
		4		Servicios contables y control
		5		Servicios de mantenimiento
		6		Servicios generales
		7		Inspecciones
II				Servicios básicos de educación
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación y experimentacio pedagógica
		3		Manejo de equipos y material de enseñanza
		4		Bibliotecas escolares
		5		Orientación pedagógica
		6		Servicios asistenciales
III				Educación primaria
	01			Administración
		1		Dirección y coordinación
		2		Planes y programas de educacio primaria
		3		Administración de personal
		4		Administración de presupuesto
		5		Dotación a las escuelas
		6		Inspecciones
	02			Educación preescolar
		1		Dirección y coordinación
		2		Jardines infantiles
		3		Guarderías infantiles

/03 Educación

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	03			Educación primaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza primaria urbana
		3		Enseñanza primaria rural
		4		Becas e internados
	04			Educación primaria vocacional
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza campesina
		3		Enseñanza técnica
IV				Educación media
	01			Administración
		1		Dirección y coordinación
		2		Planes y programas de educación media
		3		Administración de personal
		4		Administración de presupuesto
		5		Dotación a los colegios
		6		Inspecciones
	02			Educación Secundaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza secundaria
		3		Becas e internados
	03			Educación comercial
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza comercial
		3		Becas e internados
	04			Educación industrial
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza industrial
		3		Becas e internados
	05			Educación agropecuaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza agropecuaria
		3		Becas e internados

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	06			Educación artística
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza artística
		3		Becas e internados
	07			Educación, artes y oficios
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza artes y oficios
		3		Becas e internados
	08			Educación para el hogar
	09			Educación especial
V				Educación superior
	01			Financiamiento educación universitaria
	02			Financiamiento educación superior no universitaria
	03			Financiamiento investigaciones científicas
VI				Formación de personal docente y administrativo
	01			Administración
	02			Formación del magisterio primari
	03			Perfeccionamiento del magisterio en servicio
	04			Formación del profesorado para enseñanza media
	05			Perfeccionamiento de profesores de educación media
	06			Formación de profesores universitarios
	07			Formación de inspectores y administradores

/VII Educación

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
VII				Educación de adultos
	01			Administración
	02			Alfabetización
	03			Educación escolar complementa
	04			Capacitación de mano de obra
	05			Educación de la comunidad
VIII				Extensión cultural
	01			Administración
	02			Publicaciones
	03			Bibliotecas públicas
	04			Fomento de las bellas artes
	05			Fomento del deporte
	06			Radio, TV y cine educativos
				PROGRAMAS DE INVERSION
IX				Construcción de edificios escol
	01			Administración
	02			Construcción de escuelas rurales
		1		Preparación de proyectos
		2		Construcción de aulas (lista de obras)
	03			Construcción de escuelas urbanas (lista de obras)
	04			Construcción colegios para educación media (lista de obras
	05			Construcción edificios enseñanza superior (lista de obras)

/ii) Clasificació

ii) Clasificación por programas y actividades de la función Salud Pública

Con respecto a la función de Salud Pública tambiés es posible establecer un esquema de clasificación por programas y actividades que pueda servir de modelo u orientación. En este esquema aparece, en primer lugar, un programa de Administración Central y en seguida uno de Servicios Básicos en el que se incluyen aquellos servicios que sirven de insumos a los programas substantivos del Ministerio. El esquema modelo para la función Salud Pública se presenta a continuación.

2. Esquema guía para la identificación de programas, subprogramas actividades y proyectos correspondientes a la función de sanidad

Grupo funcional 2. Servicios Sociales y Comunales
Función 2.02 - Sanidad

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO
I				Administración central
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Dirección y coordinación
		2		Relaciones públicas
		3		Prensa e informaciones
	03			Planificación y evaluación
		1		Dirección y coordinación
		2		Estadísticas generales y bioestadísticas
		3		Estudios médicosanitarios
		4		Preparación de planes y programas
		5		Preparación de presupuesto
		6		Evaluación

/04 Asesoramiento

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	04			Asesoramiento
		1		Jurídico
		2		Técnicoadministrativo
		3		Asistencia técnica internacional
	05			Administración general
		1		Dirección y coordinación
		2		Administración de personal
		3		Adquisiciones y suministros
		4		Servicios contables y control
		5		Servicios de mantenimiento
		6		Servicios generales
		7		Inspecciones
II				Servicios básicos de salud
	01			Formación de personal
		1		Capacitación de personal profesional
		2		Entrenamiento de personal auxiliar
		3		Adiestramiento de personal en servicio
	02			Servicios de laboratorio
		1		Análisis químicos y biológicos
		2		Preparación de productos biológicos
		2		Investigación científica
	03			Educación sanitaria
	04			Enfermería
		1		Normas de trabajo
		2		Supervisión de enfermería
	05			Control de alimentos y medicamentos
		1		Control de medicamentos
		2		Control de alimentos
		3		Control de estupefacientes
		4		Control de cosméticos

/06 Servicio

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	06			Servicio médicosocial
	07			Servicio nacional de transporte sanitario
		1		Aviación sanitaria
		2		Servicios terrestres
III				Salud Maternoinfantil
		1		Dirección y coordinación
		2		Salud prenatal
		3		Atención del parto y del recién nacido
		4		Atención del infante y presco.
		5		Salud escolar
IV				Nutrición
		1		Dirección y coordinación
		2		Educación nutricional
		3		Investigación alimenticia
V				Salud mental
		1		Fluoración del agua
		2		Consulta dental
		3		Odontología escolar
VI				Saneamiento ambiental
	01			Administración
	02			Saneamiento urbano
		1		Ingeniería sanitaria
		2		Inspección sanitaria
	03			Saneamiento rural
		1		Ingeniería sanitaria
		2		Inspección sanitaria
	04			Veterinaria
		1		Control de roedores
		2		Control de la rabia
		3		Control de insectos
VII				Epidemiología
	01			Administración
	02			Control de enfermedades transmisibles

/1 Dirección

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
		1		Dirección y coordinación
		2		Control de la tuberculosis
		3		Control de la malaria
		4		Control de la leptra
		5		Control de las enfermedades venéreas
		6		Control de la viruela
		7		Control de la fiebre amarilla
		8		Control del mal de chagas
		9		Control de la poliomielitis
	03			Control de enfermedades no transmisibles
		1		Dirección y coordinación
		2		Control del cáncer
		3		Control de enfermedades cardiovasculares
		4		Control del bocio endémico
		5		Control de accidentes
VIII				Salud mental
		1		Dirección y coordinación
		2		Alcoholismo
		3		Delincuencia infantil
		4		Clínicas de la conducta
IX				Salud ocupacional
		1		Prevención de enfermedades profesionales
		2		Prevención de accidentes del trabajo
		3		Ingeniería ocupacional
X				Atención médica
	01			Administración
		1		Dirección y coordinación
		2		Planeamiento
		3		Adquisiciones de equipos hospitalarios
	02			Servicios médicohospitalarios generales

/1 Dirección

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
		1		Dirección y coordinación
		2		Atención de recién nacidos
		3		Atención de pacientes hospitalarios
		4		Atención de pacientes externos
		5		Atención domiciliarios
		6		Servicios de emergencia
		7		Bancos de sangre
	03			Servicios médicohospitalarios especializados
		1		Dirección y coordinación
		2		Atención de pacientes hospitalarios
		3		Atención de pacientes externos
XI				Financiamiento de organismos de salud
	01			Financiamiento a organismos públicos (listas de organismos)
	02			Financiamiento a entidades privadas (lista de entidades)
				PROGRAMAS DE INVERSION
XII				Construcción de hospitales
	01			Preparación de proyectos
	02			Construcción de hospitales generales
	03			Construcción de hospitales especiales
		1		Construcción hospitales para tuberculosos
		2		Construcción hospitales psiquiátricc
		3		Construcción hospitales contra el cáncer
		4		Construcción hospitales para leprosos
		5		Construcción hospitales para maternidad
		6		Construcción hospitales traumatológicos
		7		Construcción hospitales infantiles (lista de obras)
	04			Construcción de centros de salud
	05			Dotación de hospitales
	06			Reparación y mantenimiento

/En el

En el esquema expuesto se pueden observar los distintos programas que comprenden la acción sanitaria. Estos programas consideran los aspectos relativos a la salud personal, como asimismo las acciones que se deben realizar sobre el medio ambiente, en procura de un equilibrio que eleve en su conjunto las condiciones de salud pública de la población.

iii) Clasificación por programas y actividades de la función Agricultura

En las actividades relacionadas con el desarrollo agrícola también es posible establecer una clasificación que sirva de guía a los países. El esquema propuesto muestra, primero, la administración central, en seguida los servicios básicos, luego la extensión agropecuaria y en seguida los programas de fomento propiamente tales. De acuerdo con lo expuesto, para esta función se ha preparado el siguiente esquema:

3. Esquema guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos en la función "Agricultura"

Grupo funcional 3 - Servicios económicos

Función 3.01 - Agricultura y recursos no minerales

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO
I				Administración central
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Secretaría general
		2		Prensa e informaciones
		3		Relaciones públicas
		4		Coordinación con otros organismos
	03			Asesoramiento
		1		Planificación y evaluación
		2		Presupuesto
		3		Asesoramiento jurídico
		4		Asesoramiento técnico
		5		Organización y métodos

/04 Administración

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	04			Administración general
		1		Dirección y coordinación
		2		Administración del personal
		3		Adquisiciones y suministros
		4		Servicios generales
		5		Servicios de contabilidad y control
		6		Servicios de bienestar social de los empleados
II				SERVICIOS BASICOS
	01			Administración
	02			Estudios e investigaciones
		1		Dirección y coordinación
		2		Estudio de suelos
		3		Investigación agropecuaria
		4		Laboratorios
		5		Estudios aerofotogramétricos
	03			Enseñanza agropecuaria
		1		Enseñanza a nivel primario
		2		Enseñanza a nivel medio
		3		Enseñanza a nivel universitario
	04			Economía agraria
		1		Dirección y coordinación
		2		Estadísticas agropecuarias
		3		Usos de la tierra
		4		Administración rural
		5		Estudios financiamiento de la agricultura
		6		Precios y mercados
		7		Cooperativismo
		8		Comercialización
		9		Tributación
	05			Servicios meteorológicos
		1		Dirección y coordinación
		2		Pronósticos del tiempo
		3		Estudios climatológicos
		4		Observatorios
	06			Servicios mecanizados
	07			Desarrollo de la comunidad

/III EXTENSION

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
III				EXTENSION AGROPECUARIA
	01			Administración
	02			Servicios de extensión
		1		Dirección y coordinación
		2		Preparación material de divulgación
		3		Organización de clubes y mejoramiento del hogar
		4		Entrenamiento extensionistas
		5		Entrenamiento de líderes campesinos
	03			Extensión agrícola
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación de técnicas de extensión
		3		Cursos de mecanización agrícola
		4		Cursos de técnicas de producción
		5		Servicios de distribución de insumos
	04			Extensión pecuaria
		1		Dirección y Coordinación
		2		Cursos de técnicas de producción
IV				FOMENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA
	01			Administración
	02			Fomento de cultivos
		1		Cultivo de arroz
		2		Cultivo del café
		3		Cultivo de la caña de azúcar
		4		Cultivo del cacao
		5		Cultivo de frutales
		6		Cultivo del algodón
		7		Cultivos generales
	03			Servicios agrícolas
	04			Sanidad vegetal

/V FOMENTO

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
V				FOMENTO DE LA PRODUCCION PECUARIA
	01			Administración del programa
	02			Fomento de la producción pecuaria
		1		Fomento de la producción lechera
		2		Fomento de la producción avícola
		3		Fomento de la producción bovina
		4		Fomento de la producción porcina
		5		Fomento de la producción ovina
		6		Fomento de la producción piscícola
		7		Fomento de industrias menores
		8		Inseminación artificial
		9		Adquisición de animales de cria
		10		Fomento y utilización de pastos, ensilaje y henificación
	03			Sanidad pecuaria
		1		Investigación de zoonosis
		2		Investigación de nutrición animal
		3		Erradicación de la sarna ovina
		4		Combate de la brucelosis
		5		Combate de la fiebre aftosa
		6		Combate de enfermedades parasita
		7		Combate de la peste porcina
		8		Otras campañas de sanidad animal
VI				USO Y CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES
	01			Administración
	02			Defensas de agua
		1		Dirección y coordinación
		2		Estudios agrohidrológicos
		3		Reglamentación usos de aguas
		4		Control de contaminación
		5		Arenamiento
	03			Defensa de suelos
		1		Dirección y coordinación
		2		Control de la erosión
		3		Asistencia para la conservación de suelos
		4		Conservación de tierras vírgenes
		5		Otras medidas de conservación de suelos

/04 Defensa

Programa	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	04			Defensa de bosques
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación forestal
		3		Plantación y reforestación
		4		Contención de incendios
		5		Conservación de parques
		6		Sanidad forestal
		7		Entrenamiento de guardabosques
		8		Confección de inventarios de bosques
	05			Control de la pesca
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación pesquera
		3		Pesca marítima
		4		Pesca no marítima
		5		Estaciones de multiplicación de alevines
		6		Reglamentación de la pesca
		7		Confección de la carta pesquera
	06			Control de la caza
		1		Dirección y coordinación
		2		Reglamentación de la caza
VII				IRRIGACION
	01			Administración
	02			Estudios de regadío
		1		Dirección y coordinación
		2		Estudios agroeconómicos
		3		Estudios hidrométricos
VIII				COLONIZACION
	01			Administración
	02			Estudios de colonización
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación de tierras
		3		Formación del catastro de la propiedad
		4		Estudios básicos
		5		Elaboración de mapas y planos

/PROGRAMAS DE

Programas	Subpro-grama	Actividad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE INVERSION
IX				Obras de riego
	01			Dirección de construcciones
	02			Construcción de obras
			1	Preparación de proyectos de obras
			2	Construcción de embalses
			3	Construcción de canales
			4	Obras de pequeña irrigación
			5	Utilización de aguas subterráneas
			6	Obras de riego por aspersión
X				OBRAS DE COLONIZACION
	01			Construcción de obras
			1	Dirección y coordinación
			2	Formación de colonias
			3	Demarcación de lotes
			4	Obras de infraestructura
			5	Obras de carácter social
	02			Asistencia técnica
			1	Formación de cooperativas
			2	Inspección
			3	Asistencia técnica a colonos

Clasificaciones combinadas.

Las clasificaciones presupuestarias estudiadas anteriormente, pueden combinarse entre sí y formar verdaderas matrices. Estas permiten estudiar, para los efectos de valorizar la política presupuestaria, una serie de aspectos de gran interés, como ser por ejemplo, la composición de cada rubro de gastos, como es el caso de la función de educación que puede ser analizada en relación a los gastos en remuneraciones que implica la función, o bien en relación a la inversión escolar; además puede interesar saber qué parte de los gastos en educación son hechos al nivel del gobierno central o en el de las municipalidades.

Los diversos tipos de clasificaciones combinadas son las siguientes:

1. Económica-funcional
2. Económica-institucional
3. Funcional-institucional
4. Institucional-por objeto
5. Por objeto-por programas
6. Funcional-por programas
7. Institucional-por programas

Cada una de estas matrices tiene una finalidad propia y permiten hacer análisis distintos.

a) Clasificación económica-funcional

Esta clasificación contiene en la línea horizontal la clasificación funcional y en la vertical la clasificación económica. En el Manual de clasificación Económica y Funcional de las Transacciones del Gobierno, editado por las Naciones Unidas en 1958, aparece un esquema de cuentas de esta clase. El ejemplo que aparece en el trabajo de Naciones Unidas tiene el propósito de dar una visión ilustrativa general, que permita a los diferentes gobiernos introducir los cambios que la adaptación a cada país requiere.

Mirando verticalmente se puede conocer el volumen de gastos en bienes y servicios y su destino según funciones. Igualmente, siguiendo las columnas relativas a "gastos de capital", se pueden encontrar las diferentes funciones a que se han destinado estos gastos. Mirando desde otro ángulo se puede estudiar cómo se ha distribuído los gastos de "salud", por ejemplo, entre el pago de bienes y servicios, subsidios, etc. Esto permite un estudio general sobre los diversos programas que realiza el gobierno y la distribución relativa

/de recursos

de recursos a que dan lugar.

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

b) Clasificación Económica-institucional

Este esquema muestra en un sentido la clasificación económica y en el otro, la clasificación institucional. A través de ella se pude estudiar, como lo muestra el ejemplo del cuadro respectivo, que órganos del gobierno están haciendo el mayor gasto en remuneraciones, cuáles deben soportar el peso de las transferencias, cuáles tienen a su cargo la mayor parte de la inversión, etc.

Este sistema entrecruzado presenta gran utilidad para el estudio de los programas de racionalización administrativa y de mejoras en la organización gubernativa. Al mismo ptiempo, proporciona información acerca de los organismos claves que habrá que tocar en un proceso de economías fiscales, si para este efecto se piensa reducir el gasto en operaciones corrientes. Una vez conocido el conjunto de instituciones o niveles de la organización institucional donde está ubicado el mayor volumen de gastos corrientes en sueldos y compra de bienes, se procurará naturalmente introducir economías en aquel sector del gobierno. Por otra parte, si deseamos economizar en subsidios, el cuadro revelará qué orden de entidades es el que realiza el mayor volumen de gastos de esta clase. Este esquema permite entonces, ubicar racionalmente el punto susceptible de economías fiscales.

Pero desde otro punto de vista, presenta también gran utilidad, pues permite apreciar, en el caso de que se desee iniciar un nuevo programa de obras públicas, qué organismos son los que han tenido a su cargo este tipo de actividades y por consiguiente aparecen con mayor experiencia para llevar adelante el nuevo programa. O bien podría permitir dejar establecido que los organismos tradicionales en esta materia ya están copados en sus posibilidades, por lo que sería mejor crear un organismo ad hoc con nueva fisonomía administrativa.

Son variadas, pues, las aplicaciones del esquema de clasificación descrito, dependiendo el éxito de su aplicación del detalle con que pueda ser presentado y del buen criterio con que se proceda a usar la información.

/c)Clasificación Funcional

c) Clasificación Funcional-institucional

Esta clasificación, similar en su naturaleza a la anterior, muestra la clasificación funcional enlazada con la institucional. Su objetivo es ligar los grandes programas que desarrolla el gobierno con las instituciones que tienen a su cargo la ejecución. El programa de transportes y comunicaciones es ejecutado por organismos que, dentro del Gobierno Central, fijan sus tarifas y establecen ciertas regulaciones; y también por organismos descentralizados que explotan el servicio, y además por entidades municipales que se ocupan de la administración local del sistema de transportes. De esta manera en el cuadro entrecruzado se podrán estudiar a qué entidades gubernativas está confiada la responsabilidad de llevar a la realidad los programas especificados en la clasificación funcional.

El cuadro respectivo presenta un ejemplo simplificado con carácter meramente ilustrativo de este esquema. Cabe hacer notar que, en este caso como en los anteriores, el detalle de las clasificaciones horizontales como verticales puede ser ampliado enormemente, según las necesidades de información de cada gobierno.

d) Clasificación institucional - por objeto

Este esquema entrecruza las clasificaciones institucionales y la por objeto del gasto. Su objetivo. Su objetivo es principalmente administrativo y contable. Procura mostrar qué cantidad de dinero gastará cada organismo y en qué cosas se empleará. Aparecen así, especificados, como se ve en el cuadro respectivo, los gastos en sueldos, gratificaciones, compras de útiles de escritorio, compra de materiales, etc., por entidad demostrando de esta manera en qué se gasta el dinero y qué organismo es el responsable.

La clasificación descrita es la que tradicionalmente se emplea en los presupuestos y sirve como un control de que las operaciones y distribuciones de fondos están bien hechas.

e) Clasificación por objeto - por programa

Este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa un organismo y en el otro los recursos, clasificados por objeto del gasto, que son necesarios para cumplir el programa.

Esta clasificación presenta la ventaja de permitir el estudio de los costos de los programas, sub-programas y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su

/cotejo con

cotejo con programas similares.

En el documento presupuestario se acostumbra a presentarla al comienzo de cada Ministerio, permitiendo una visión de conjunto de los programas del mismo y la composición de sus respectivos costos totales.

f) Clasificación funcional-por programas

Este esquema enlaza la clasificación funcional y la por programas. Permite conocer el costo de cada programa dentro de una función. Por ejemplo, en la función agricultura, pueden conocerse los distintos programas que la integran y los gastos totales allí involucrados.

g) Clasificación institucional - por programas

Bajo esta clasificación se ligan las instituciones ejecutoras con sus respectivos programas. En un sentido, aparecerán los Ministerios y entidades responsables de ejecutar programas, y éstos se enumeran correlativamente a fin de mostrar su identidad.

Esta clasificación es útil para analizar la forma como se entronca dentro del aparato institucional del Estado el conjunto de programas que formula el sector público.

A título ilustrativo se presenta a continuación un conjunto de esquemas de clasificaciones cruzadas en forma resumida.

CLASIFICACION ECONOMICO-FUNCIONAL

Clasificación Económica / Clasificación Funcional	Gastos Corrientes: Gastos corrientes en bienes y Servicios	Gastos Corrientes: Menos Ventas fuera del Sector	Gastos Corrientes: Gastos corrientes netos en bienes y servicios		Gastos de Capital: Préstamos y adelantos directos: Al gobierno local	Gastos de Capital: Préstamos y adelantos directos: A otros sectores	Gastos de Capital: Préstamos y adelantos directos: Al exterior	TOTAL
	1	2	3=1-2		15	16	17	
A. SERVICIOS GENERALES								
1. Administ. general								
2. Defensa								
3. Justicia y policía								
B. SERVICIOS COMUNALES								
4. Carreteras y vías de navegación								
5. Servicios de incendios, abastecimiento de agua y servicios sanitarios								
6. Otros Servicios Comunales.								

E. GASTOS INCLASIFICABLES								
TOTAL								

CLASIFICACION ECONOMICA-INSTITUCIONAL

Clasificación Económica / Clasificación Institucional	Gastos Corrientes				Gastos de Capital			TOTAL
					Préstamos y adelantos directos			
	Gastos corrientes en bienes y servicios	Menos Ventas fuera del sector	Gastos corrientes netos en bienes y servicios	----	----	Al gobierno local	A otros sectores nacionales	Al exterior
I. SECTOR GUBERNAMENTAL								
1. Organismos del Estado								
2. Ministerios, sus dependencias y ramificaciones								
3. Organismos descentralizados								

II. ORGANISMOS PUBLICOS INDEPENDIENTES								
6. Organismos públicos independientes								
7. Empresas Públicas independientes.								
TOTAL								

CLASIFICACION FUNCIONAL-INSTITUCIONAL

Clasificación Institucional / Clasificación Funcional	I. SECTOR GUBERNAMENTAL				ORGANISMOS PUBLICOS INDEPENDIENTES.			TOTAL
	1. Organismos del Estado	2. Ministerios, sus dependencias y ramificiones.	3. Organismos descentralizados.	----	----	6. Organismos Públicos independientes	7. Empresas públicas independientes.	
A. SERVICIOS GENERALES.								
1. Administración General								
2. Defensa								
3. Justicia y policía								
B. SERVICIOS COMUNALES								
4. Carreteras y vías de navegación								
5. Servicios de incendios, abastecimiento de agua y servicios sanitarios								
6. Otros servicios comunales								

E. GASTOS INCLASIFICABLES								
TOTAL								

CLASIFICACION INSTITUCIONAL-POR OBJETO DEL GASTO

Clasificación Institucional / Clasificación por objeto del gasto	I. SECTOR GUBERNAMENTAL				II. ORGANISMOS PUBLICOS INDEPENDIENTES			TOTAL
	1. Organismos del Estado	2. Ministerios, sus dependencias y ramificaciones	3. Organismos descentralizados	----	----	6. Organismos Públicos Independientes	7. Empresas Públicas Independientes.	
1. Servicios Personales								
2. Servicios no Personales								
3. Materiales y Suministros								
4. Adquisiciones de Maquinarias y Equipos								
5 Reparaciones de Maquinarias y equipos								
6. Adquisición de Inmuebles y Semovientes								

----								
10. Asignaciones Globales								
TOTAL								

CLASIFICACION POR PROGRAMAS Y POR OBJETO DEL GASTO

Clasificación por objeto del gasto / Clasificación por Programas	1.Servicios Personales	2.Servicios no Personales	3.Materiales y Suministros	4.Adquisiciónes de Maquinarias y Equipos	5.Reparaciones de Maquinarias y Equipos	-----	10.Asignaciones Globales	TOTAL
Programa I.Administración Central								
Programa II.Servicios Básicos								
Programa III.Extensión Agropecuaria								
Programa IV.Fomento de la Producción Agrícola								
Programa V.Fomento de la Producción Pecuaria								
Programa VI.Uso y Conservación de Recursos Naturales								
Programa VII.Irrigación								
Programa VIII.Colonización								
TOTAL								

CLASIFICACION FUNCIONAL POR PROGRAMAS

Clasificación funcional / Clasificación por programas	A.SERVICIOS GENERALES			B.SERVICIOS COMUNALES		----	E.GASTOS INCLASIFICABLES
	1.Administración general	2.Defensa	3.Justicia y Policía	4.Carreteras y vías de navegación.	5.Servicios de incendios, sanitarios etc		
A.Ministerio de Educación							
Programa I.Administración Central							
Programa II.Servicios Básicos de Educación							
Programa III.Educación Primaria							
Programa IV.Educación Media							
Programa V.Educación Superior							

CLASIFICACION INSTITUCIONAL-POR PROGRAMAS

Clasificación por programas / Clasificación Institucional	A. SERVICIOS GENERALES			B. SERVICIOS ECONOMICOS		E. OTROS
	1. Administración general	2. Servicios básicos	3. Investigación	4. Carreteras y vías de navegación.	5. Servicios de incendios sanitarios	
I. SECTOR GUBERNAMENTAL						
1. Organismos del Estado						
2. Ministerios, sus dependencias y ramificaciones.						
3. Organismos descentralizados						
4. Empresas auxiliares						
5. Empresas Gubernamentales						
II. ORGANISMOS PUBLICOS INDEPENDIENTES.						
6. Organismos públicos independientes						
7. Empresas públicas independientes.						

III. Utilización de las clasificaciones presupuestarias

1. Usos generales de las clasificaciones

Las clasificaciones presupuestarias mencionadas en los párrafos anteriores tienen un uso específico para cada tipo de análisis que quiera realizarse. Según su utilización, las distintas clasificaciones podrían agruparse en tres categorías, a saber, las de análisis global para fines de política gubernativa; las de programación; y las operativas. Cada uno de estos grupos comprende clasificaciones específicas, tal como se señala:

1.- Clasificaciones para análisis y política globales
- Económica
- Funcional
- Institucional

2.- Clasificaciones para programación
- Institucional
- Sectorial
- Por programas

3.- Clasificaciones operativas
- Administrativa
- Por programas y Actividades
- Por objeto del gasto

Conforme al esquema expuesto, las clasificaciones para análisis y política gubernativa global son la económica, que permite analizar los volúmenes de gastos de consumo e inversión, las transferencias, etc. y adoptar decisiones acerca del nivel de estos rubros en el futuro; la funcional que hace posible identificar las áreas de actividad y propósitos del Estado; y la institucional que permite analizar y decidir los sectores institucionales (centrales, locales independientes, etc.) que se harán cargo de los gastos corrientes, de capital y por funciones.

Las clasificaciones para fines de programación, son principalmente la institucional, que señala las entidades que tendrán a su cargo los planes y programas; la sectorial que identifica los sectores económicos, sociales y generales en que incidirán los gastos; y la por programas que señala los programas específicos que se ejcutarán dentro de cada sector

/y las metas

y las metas y costos de los mismos.

Las clasificaciones operativas son las que permiten realizar las operaciones de ejecución de los programas de gastos. La administrativa facilita la identificación de las unidades administrativas ejecutoras de los programas, dentro del marco institucional vigente. La por programas, actividades y proyectos, abre los programas en actividades y proyectos y muestra el costo de cada uno de ellos y finalmente la por objeto del gasto identifica las cosas que se compran para realizar las metas de los programas, actividades y proyectos, indicando los artículos a adquirir.

Como se ve, todas las clasificaciones mencionadas se interrelacionan y aportan información útil para propósitos diferentes. No existe, pues, una clasificación que sea suficiente por si sola y excluya a las restantes, por el contrario, existe un verdadero "sistema de clasificaciones" integrado que es el que hace posible conseguir los fines múltiples del presupuesto-programa.

Los sistemas de clasificaciones, cuando abarcan todo el sector público, pueden presentarse conforme a dos modalidades: consolidadas y combinadas. Las primeras hacen posible el análisis para fines de política gubernativa, con distintos niveles de consolidación. La económica puede presentarse altamente consolidada, para el efecto de coordinarla con las Cuentas Nacionales, es decir eliminando todas las transferencias (al sector privado); y con menor grado de consolidación si se la quiere coordinar con un sistema de fuentes y usos de fondos, en cuyo caso aparecen las transferencias, préstamos y demás transacciones financieras, en especial con el sector bancario. La funcional se puede presentar consolidada a ambos niveles y lo mismo acontece con la institucional.

También se acostumbra a consolidar las clasificaciones para fines de programación, en especial en la fase de coordinación con los planes globales y sectoriales. Las clasificaciones institucionales, sectoriales y por programas se presentan consolidadas.

Pero, cuando se trata de entrar en el nivel operativo, es preciso desconsolidar las clasificaciones agregando todas las transacciones realizadas. En esta fase, la asignación de los gastos a cada unidad administrativa; a cada programa, actividad y/o proyecto; y a cada objeto del gasto,

/se hace incluyendo

se hace incluyendo el gasto bruto, sin eliminación de ningún tipo de transacciones.

La clasificación por objeto muestra la composición de la demanda gubernativa por productos, y puede ser coordinada con la clasificación general de insumo producto con fines de compatibilización del gobierno como sector de demanda final y los sectores intermedios.

2. Coordinación entre las clasificaciones presupuestarias y los planes

Como se ha dicho antes, la clave para poder coordinar los planes de desarrollo con los presupuestos gubernamentales consiste en la adopción de un "sistema uniforme de clasificaciones" que sirva a los procesos de planificar y presupuestar, en forma simultánea. Conforme la técnica que se ha venido siguiendo, el plan de desarrollo, por ejemplo, un plan quinquenal; se ejecuta a través de planes anuales operativos. Estos se expresan en el sector público a través del presupuesto anual. Este contiene los fondos necesarios para ejecutar los planes, programas, actividades y proyectos a emprender.

Con el fin de coordinar los planes de largo, mediano y corto plazo, con el presupuesto gubernamental y con la administración pública, es necesario, establecer algunas definiciones convencionales.

Los planes son generales o sectoriales, de manera que existe un plan global, que cubre toda la economía, y planes por sectores, que detallan los aspectos globales dentro de un área específica de la economía; existen así planes de largo, mediano y corto plazo para agricultura, transporte, educación, salud, etc. El plan de educación, por ejemplo, queda a cargo del Ministerio de Educación y sus dependencias; y para ejecutarlo necesita desglosar el plan anual de educación en segmentos más pequeños, a los que se llama "programas"; estos quedan a cargo de las direcciones generales de educación primaria, media, etc. Luego los programas se abren en actividades o proyectos, según tengan o no por objeto prestar un servicio o crear un bien de capital. Las unidades ejecutoras de las actividades suelen ser las secciones, los colegios, escuelas, etc. y de los proyectos los organismos que constituyen aulas. Cada actividad y proyecto integrados dentro de un "programa", y estos dentro de un "plan" tienen un costo que es necesario calcular, estableciendo entonces un "presupuesto anual". Con las asignaciones establecidas en el presupuesto es posible comprar recursos

/humanos, materiales

humanos, materiales y equipos para cumplir las tareas programadas y alcanzar los objetivos trazados.

Para lograr la coordinación entre la estructura de los planes y la estructura de los presupuestos es necesario utilizar clasificaciones adecuadas. Estas clasificaciones combinan los elementos componentes de los planes y de los presupuestos.

Los planes y los presupuestos podrían clasificarse así:

Clasificación de los planes y presupuestos del sector público

Plan Anual del Sector Público	Presupuesto Anual del Sector Público
1. Plan Global del Sector Público - Análisis y Política Económica Global. - Análisis y Política Funcional - Análisis y Política Institucional 2. Planes Sectoriales del Sector Público - Análisis y Política Sectorial - Análisis por programas, actividades y proyectos - Análisis y política Administrativa u operativa	1. Presupuesto Consolidado del Sector Público - Cuenta Económica Consolidada - Cuenta Institucional Consolidada - Cuenta Funcional por programas consolidada 2. Presupuestos Combinados del Sector Público 3. Presupuestos de Recursos del Sector Público - Presupuesto de Personal - Presupuesto de Materiales

Como puede observarse, los presupuestos pueden comprender tres niveles de presentación, "el Consolidado" para fines de análisis y política; "el Combinado", para fines de programación y operación; y "los Concentrados", para cuantificar y evaluar los insumos de recursos humanos y materiales.

Tanto en los planes anuales como en los presupuestos anuales se necesitan clasificaciones uniformes para hacer posible la coordinación. El uso de cada tipo de clasificaciones aparece en el cuadro adjunto, indicado con una x.

/Uso de las diferntes

Uso de las diferentes clasificaciones presupuestarias
en los planes y presupuestos anuales

Descripción	Económica	Funcional	Institucional	Sectorial	Por Programas	Administrativa	Por objeto
I. Planes Anuales del Sector Público							
A. Planes Globales							
-Análisis y política económica global.	x						
-Análisis y política por funciones		x					
- Análisis y política institucional			x				
B. Planes Sectoriales							
-Análisis y política sectorial				x			
-Análisis por programas					x		
-Análisis administrativo						x	
II. Presupuestos del Sector Público							
A. Presupuesto consolidado							
-Cuenta Económica Consolidada	x						
-Cuenta Institucional Consolidada		x					
-Cuenta Funcional por programas		x			x		
B. Presupuestos Combinados				x	x	x	x

/Goberno Central

Descripción	Económica	Funcional	Institucional	Sectorial	Por Programas	Administrativa	Por objeto
- Gobierno Central				x	x	x	x
- Gobiernos Estaduales y locales				x	x	x	x
- Empresas Independientes				x	x	x	x

Como puede verse, cada tipo de análisis requerido por los planes o los presupuestos, supone la utilización de diversas clasificaciones, a fin de lograr la coordinación entre los planes y los presupuestos. En los capítulos referentes a proyecciones y a la técnica de presupuestos por programas se podrá encontrar un mayor detalle sobre las formas específicas de hacer esta coordinación.

Resumen

Las clasificaciones presupuestarias permiten ordenar la información contenida en el presupuesto, teniendo en vista propósitos de política gubernativa, de planificación de las actividades gubernamentales, y de contabilidad y control de programas. Las clasificaciones son simples o combinadas.

Las primeras son las siguientes: La institucional, la por objeto del gasto, la económica, la funcional, la por programas y actividades.

Las clasificaciones presupuestarias mencionadas en los párrafos anteriores tienen un uso específico para cada tipo de análisis que quiera realizarse. Según su utilización, las distintas clasificaciones podrían agruparse en tres categorías, a saber, las de análisis global para fines de política gubernativa; las de programación; y las operativas.

Las clasificaciones para análisis y política gubernativa global son la económica, que permite analizar los volúmenes de gastos de consumo e inversión, las transferencias, etc. y adoptar decisiones acerca del nivel de estos rubros en el futuro; la funcional que hace posible identificar las áreas de actividad y propósitos del Estado; y la institucional que permite

/analizar y decidir

analizar y decidir los sectores institucionales (centrales, locales independientes, etc) que se harán cargo de los gastos corrientes, de capital y por funciones.

Las clasificaciones para fines de programación, son principalmente la institucional, que señala las entidades que tendrán a su cargo los planes y programas; la sectorial que identifica los sectores económicos, sociales, y generales en que incidirán los gastos; y la por programas que señala los programas específicos que se ejecutarán dentro de cada sector y las metas y costos de los mismos.

Las clasificaciones operativas son las que permiten realizar las operaciones de ejecución de los programas de gastos. La administrativa facilita la identificación de las unidades administrativas ejecutoras de los programas, dentro del marco institucional vigente. La por programas, actividades y proyectos, abre los programas en actividades y proyectos y muestra el costo de cada uno de ellos. Y finalmente, la por objeto del gasto identifica las cosas que se compran para realizar las metas de los programas, actividades y proyectos, indicando los artículos a adquirir.

Como se ve, todas las clasificaciones mencionadas se interrelacionan y aportan información útil para propósitos diferentes. No existe, pues, una clasificación que sea suficiente por sí sola, y excluya a las restantes, por el contrario, existe un verdadero "sistema de clasificaciones" integrado que es el que hace posible conseguir los fines múltiples del presupuesto programa.

Los sistemas de clasificaciones cuando abarcan todo el sector público pueden presentarse conforme a dos modalidades: consolidadas y combinadas. Las primeras hacen posible el análisis para fines de política gubernativa, con distintos niveles de consolidación. La económica puede presentarse altamente consolidada, para el efecto de coordinarla con las Cuentas Nacionales, es decir eliminando todas las transferencias (al sector privado); y con menor grado de consolidación si se la quiere coordinar con un sistema de fuentes y usos de fondos, en cuyo caso aparecen las transferencias, préstamos y demás transacciones financieras, en especial con el sector bancario. La funcional se puede presentar consolidada a ambos niveles y lo mismo acontece con la institucional.

/También se acostumbra

También se acostumbra a consolidar las clasificaciones para fines de programación, en especial en la fase de coordinación con los planes globales y sectoriales. Las clasificaciones institucionales, sectoriales y por programas se presentan consolidadas.

Pero, cuando se trata de entrar en el nivel operativo, es preciso desconsolidar las clasificaciones agregando todas las transacciones realizadas. En esta fase, la asignación de los gastos a cada unidad administrativa; a cada programa, actividad y/o proyecto; y a cada objeto del gasto, se hace incluyendo el gasto bruto, sin eliminación de ningún tipo de transacciones.

La clasificación por objeto muestra la composición de la demanda gubernativa por productos, y puede ser coordinada con la clasificación general de insumo producto.

Las principales clasificaciones combinadas son: la económica-funcional, la económica-institucional, la funcional-institucional, la institucional-por objeto, la por objeto-por programas, la funcional-por programas, y la institucional-por programas.

Bibliografía

Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas	"Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función" E/CN.12/Bw1/L.:-
CEPAL	"El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico" E/CN.12/BRW.1/L.3
Subdirección Fiscal	"Reclasificación de los gastos e ingresos del gobierno en varios países" E/CN.12/BRW.1/L4 y ST/ECA/52 Add. 1
Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas	"Presupuesto de programas y de ejecución por actividades" E/CN.12/BRW.1/L.5
Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas	"Contabilidad Económica Nacional y Contabilidad del Sector Público" E/CN.12/BRW.1/L.6
Subdirección Fiscal y Financiera Naciones Unidas	"Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado" N.Y, 1957 (ST/ECA/8)

/Subdirección Fiscal

Subdirección Fiscal y Financiera de Naciones Unidas	"Contabilidad pública y ejecución del presupuesto" N.Y,1952, (ST/ECA/16)

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

Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en la región de la CEALO. Bangkok, 1955. (ST.TAA/Ser.C/25)

Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Asia. Bangkok, 1957. (/CN.11/L.51)

Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica. Santiago, 1959. (ST.TAO/Ser.C/39)

Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Africa, Addis Abbeba 1961

Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica. Santiago, 1962. (E/CN.12/634)

Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Costa Rica, 1963. E/CN.12/692 y E/CN.12/CCE/312

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales	"Manual de presupuestos por programas y Actividades" E/CN.12/BRW.2/L.4
Secretaría de la CEPAL	"Reseña de los trabajos de reclasificación de los gastos e ingresos públicos en los países de América del Sur" E/CN.12/BRW.2/L.11
Edison Gnazzo	"Gastos e ingresos públicos del Uruguay" BRW.2/2
Contaduría General de la Nación	"Clasificación funcional de los gastos presupuestales del Uruguay". BRW.2/4
Luis Ercone	"Ensayo de clasificación económico-funcional de los gastos públicos del Presupuesto Nacional Argentino para el ejercicio 1962" BRW.2/9
Dirección General de Presupuesto de Honduras	"Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Versión preliminar)
Dirección General de Presupuesto de Honduras	"Anexo desglosado gastos según renglones de la "Clasificación por Objeto Específico"
Dirección General de Presupuesto de Honduras	"Anexo desglosado de "Sueldos y Salarios Permanentes"
Oficina de Planificación, Departamento de Planes Anuales de Costa Rica	"Manual del Presupuesto Economico por Programas y Actividades"

Capítulo VI

BASES METODOLOGICAS DEL DIAGNOSTICO Y PROYECCIONES DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

En este capítulo se discuten los aspectos generales de la metodología de tres materias conexas, a saber, el diagnóstico del sector público, las proyecciones de ingresos y gastos, y la formulación global de un presupuesto-programa.

La base para construir el diagnóstico se encuentra en las informaciones proporcionadas por las cuentas fiscales, vistas en el capítulo quinto; las proyecciones se confeccionan empleando la información del diagnóstico, presentada en forma de cuentas fiscales constantes e integradas a sistemas mas amplios de contabilidad económica; y el presupuesto-programa se elabora sobre la base de las líneas proporcionadas por las proyecciones.

1. El diagnóstico del sector gubernamental

El diagnóstico del sector público tiene por objeto estudiar el comportamiento del gobierno dentro de la economía, identificar los problemas del estado, y especificar la incidencia que ha tenido la política de gastos e ingresos públicos en el desarrollo económico, en la distribución del ingreso y en la estabilidad monetaria.

a) Introducción al estudio del sector público

El estudio del sector público debe iniciarse con un análisis de la influencia que ejerce el sistema económico sobre los mecanismos fiscales. Al afirmar esto se está postulando la idea de que la estructura de ingresos y gastos públicos está, en gran medida, influenciada por la estructura económica y social del país. Dentro de los factores qud determinan la estructura fiscal se pueden distinguir aquellos que tienen su origen en la economía del país y que son por lo tanto acontecimientos ajenos al sistema fiscal mismo y que se llamarán "exógenos" y aquellos otros originados en la estructura y dinámica propias del sector público, a los que se llamará variables "endógenas". Del juego de estos factores depende que la finanza del país sea un instrumento eficaz de desarrollo, dentro de la estabilidad, o una fuente de inestabilidad, con o sin desarrollo, según los casos.

/Para hacer

Para hacer el estudio de la evolución de las finanzas públicas en un país se siguen los lineamientos y esquemas planteados anteriormente, comenzando por las variables exógenas al sistema fiscal que condicionan la estructura de gastos e ingresos públicos.

En primer término, se deben examinar las fuerzas o presiones generales que configuran la estructura económica del país, y que determinan su desarrollo y contribuyen a imprimir las características del sistema fiscal. Ello es así, porque en todos los países el grado de desenvolvimiento de las actividades económicas y el nivel de ingreso es el que condiciona las características y posibilidades del financiamiento público y la composición y poderío de las presiones sociales sobre el gasto fiscal, determinando en gran medida el nivel de éstos y su distribución.

Los gastos públicos, en teoría pueden ser fijados libremente por el Gobierno en sus presupuestos. Pero en las economías atrasadas existen muchas veces presiones políticas, gremiales, regionales, etc. que obligan a los Estados a aprobar gastos que exceden sus intenciones y posibilidades de financiamiento. Estas presiones en buena medida se van expresando en legislación del trabajo, de seguridad social, de obras regionales, de pensiones, de remuneraciones, etc. que son de carácter permanente y que los presupuestos anuales deben respetar e incorporar sus costos, a veces excesivos. El monto del presupuesto y su distribución se encuentra, entonces, votado de antemano, muy distante de los deseos del propio Gobierno que a corto plazo no puede alterar la legislación permanente. La rigidez del gasto público es una consecuencia de la eficacia con que los grupos de presión van "congelando" el presupuesto.

El Gobierno no es libre, por otro lado, para hacer tributar a cualquiera actividad, sino que debe hacerlo de acuerdo con las posibilidades que brinde el desarrollo desigual de cada una. Así, es evidente que un país exportador debe basar su financiamiento sobre este sector de la actividad económica; o que en un país industrial sean estas empresas las que soporten la mayor carga tributaria. Existe, entonces, una relación directa entre las actividades de mayor productividad y

/desarrollo y

desarrollo y las posibilidades de financiamiento del Gobierno. En consecuencia, es obvio en una economía muy atrasada, de carácter eminentemente agrícola, en la que existan formas rudimentarias de cultivo, es imposible esperar que el sistema tributario pueda financiar al gobierno a base de este sector. Incluso el uso de la deuda pública se presentan limitaciones parecidas, pues el escaso volumen que alcanzan a tener los mercados de capitales hacen muy estrechas las posibilidades de colocar los empréstitos.

Las diferentes presiones que se descargan sobre el gasto público son consecuencia del desarrollo de las necesidades públicas. En primer lugar, el Gobierno se enfrenta a la necesidad económica de contribuir a mantener un nivel de la demanda nacional. Esto puede ocurrir en períodos depresivos provenientes de recesiones en la actividad exportadora del país muy frecuentes en los países de América Latina y en los que el Estado se ve compelido a adoptar políticas fiscales compensatorias destinadas a mantener el empleo y el ritmo de actividad económica. Esto acontece en países como Colombia, por ejemplo, en los períodos de recesión del café en los mercados foráneos. Además, el gasto público, como componente del producto nacional, desempeña un papel importante en la creación de la demanda necesaria para crear poder de compra al incremento de la producción proveniente del propio desarrollo económico.

El Gobierno se enfrenta simultáneamente con la necesidad económica de crear y mantener demanda directa por ciertos bienes y servicios intermedios y finales. El Gobierno compra cemento, ladrillos, hierro, papel, etc. al sector privado y muchas empresas dependen en buena medida del movimiento de esta clase de demanda. En varios países, la actividad constructora en carreteras, edificios públicos, etc. crea fuerte demanda por bienes intermedios, como lo revelan las cifras de inversión pública.

Además, el Gobierno debe hacer frente a la necesidad económica y social de dar ocupación a una parte de la población activa. Cuando el desarrollo industrial no es lo suficientemente acelerado, el Gobierno se ve precisado de absorber desocupados potenciales, como ocurre en

/diversos países

diversos países subdesarrollados, abriendo el servicio público a las clases medias, que no encuentran ocupación en otros sectores.

El Gobierno se enfrenta a la necesidad económica y social de contribuir a la estabilidad del nivel de precios. Cuando existen presiones inflacionarias descargadas sobre el mercado, el Gobierno se ve forzado, en muchos casos, a subsidiar precios y a bonificar a empresas públicas.

Simultáneamente el Gobierno tiene que afrontar la necesidad social de proporcionar a la población ciertos servicios básicos como educación, salud pública, Administración de justicia, etc. Las presiones sociales inducen a los gobiernos a canalizar parte de sus gastos a estos servicios, como ocurre por ejemplo, en Colombia, donde la Consitución Política dispone que el 10% del Presupuesto Fiscal al menos debe dedicarse a educación.

El Gobierno debe responder también a la necesidad económica y política de lograr un desarrollo regional armónico. Al efecto, existen presiones regionales que obligan a los parlamentarios a introducir subsidios de carácter provincial. En algunos países estas presiones, debido al carácter regionalista que prevalecen, suelen ser bastante pronunciadas y se expresan en el volumen que alcanzan los "auxilios" dentro del presupuesto. Asimismo, el Gobierno debe atender a la necesidad social y económica de conseguir una mayor igualdad económica entre los grupos sociales.

El Gobierno contribuye poderosamente a la distribución del ingreso nacional y parte de sus gastos son votados para favorecer a los sectores de menores ingresos.

Por último, el Gobierno debe hacer frente a la necesidad económica de contribuir a aumentar la capacidad productiva del país. Las empresas privadas para poder desarrollarse necesitan de inversiones en capital social, como carreteras, ferrocarriles, puertos y otras obras básicas, a través de los cuales transportan su producción, y obtienen servicios públicos indispensables de ahí que los gobiernos tengan la responsabilidad de impulsar directamente la expansión del capital social básico y aumentar la capacidad productiva del país.

/Todos estos

Todos estos aspectos deben ser planteados en la introducción del diagnóstico, a fin de mostrar los obstáculos y presiones básicos que determinan la estructura fiscal y las características del sector público.

b) El análisis global de las finanzas gubernamentales

En esta parte del diagnóstico se procura mostrar la estructura de los gastos e ingresos, así como las principales fuerzas o factores que conforman la dinámica de su evolución. La idea fundamental de esta parte es mostrar el conjunto del sector público y la interdependencia de sus distintos elementos componentes. Examina primordialmente, los aspectos endógenos del sistema fiscal.

En primer término, cabría comenzar describiendo la estructura de los gastos públicos y sus influencias sobre la economía. Para fijar la magnitud de su importancia, es preciso medir la partcipación de los gastos en el producto bruto y la demanda final. Esta relación revela un antecedente valioso para apreciar la gravitación del sector público en la economía. Fijada esta participación, procedería establecer la tendencia del nivel de gastos públicos hacia su crecimiento, estancamiento o retroceso. Una forma ilustrativa de apreciar la importancia de los gastos es su comparación con la población calculando el gasto por persona.

En seguida, procedría determinar la magnitud de la demanda del gobierno por bienes y servicios en un período dado. Esta medición facilita la comprensión del papel cumplido por el estado como sector de demanda final y su gravitación como mercado para las actividades productivas internas y externas.

A continuación, cabría conocer la misión cumplida por el estado como factor de ocupación, la cantidad de empleados y obreros ocupados en las distintas actividades gubernamentales. En este sentido, podría medirse la distribución del personal por profesiones, por tramos de remuneración, por sectores institucionales, etc.

Otro aspecto que debe ser tratado en esta parte del diagnóstico es el relativo a la expansión habida en la prestación de los servicios gubernativos. Un buen enfoque para tratar esta materia sería el de analizar los gastos agrupados por funciones, utilizando la correspondiente clasificación funcional. Esta clasificación debería, en lo posible, cubrir todo el sector público, a fin de poder apreciar la gravitación en los gastos de todos los

/servicios sociales

servicios sociales y económicos, en especial el costo de la previsión social (por lo general las Cajas de Previsión son descentralizadas), y de las entidades de promovión del desarrollo, tales como las Corporaciones de fomento. El desarrollo de los servicios gubernativos debería analizarse por sectores económicos, apoyando el estudio financiero con informaciones que midan la cuantía de los servicios prestados en unidades físicas.

En seguida, sería conveniente considerar la distribución institucional de los gastos públicos, especificando el volumen de gastos que se canaliza a través del gobierno central, los estaduales y locales, así como, de las empresas públicas. Este enfoque permite apreciar las tendencias en el desarrollo del sector público, la propensión a centralizar o descentralizar el gasto, y la eventual concentración o desconcentración territorial de los expendios fiscales.

Para completar el enfoque de la estructura dd los gastos públicos es preciso estudiar la composición de los mismos desde el punto de vista económico, separando el estudio según se trate de gastos de consumo, transferencias e inversiones. El análisis de las inversiones, permite apreciar la magnitud del esfuerzo estatal para la formación de capital. Al respecto, es interesante separar los gastos de capital por sectores económicos a fin de que se puedan identificar aquellos en los que se ha realizado una mayor concentración de esfuerzos; es frecuente en América Latina laasignación de mayores fondos al transporte y un relativo poco énfasis a la agricultura e industrias.

Una vez, examinados los distintos aspectos de los gastos públicos procedería establecer un conjunto de conclusiones acerca del comportamiento de los gastos dentro del proceso de desarrollo, de la utilidad y de la distribución de ingresos.

Completado el estudio de los gastos, debería concentrarse la atención en las diversas formas de financiamiento adoptadas. Sería conveniente empezar discutiendo la incidencia de los ingresos públicos sobre la economía. Al respecto, deben prepararse cuadros estadísticos que muestren la carga tributaria total y por persona.

/La estructura

La estructura de los ingresos públicos debe analizarse separando los ingresos corrientes de los de capital. Los corrientes deben estudiarse distinguiendo entre ingresos tributarios y no tributarios, distinguiendo entre los primeros a los impuestos directos de los indirectos, y según si graven al sector interno o externo de la económia. La incidencia de los impuestos dentro del sistema económico debe considerarse según los tipos de impuestos, tomando en cuenta por separado los que graven la renta, la propiedad, las transacciones, las importaciones, etc.

Un enfoque de interés en los países en vías de desarrollo es el estudio separado de la tributación que grava a la economía interna de aquella que recae sobre el sector externo. Este interés deriva del cuadro conocido de la dependencia de la economía latinoamericana de su comercio exterior.

Con respecto a los ingresos de capital, es conveniente estudiar el superavit en cuenta corriente, como mecanismo formador de ahorro público y los préstamos internos y externos. Como es sabido, este ha sido uno de los principales mecanismos de acumulación a que ha venido acudiendo el Gobierno en muchos países.

Una vez estudiada la estructura de ingresos y de gastos, procede considera en forma analítica la interrelaciónde las distintas variables que influyen en los cambios fiscales a través del tiempo. Al respecto, cabe tener en cuenta la acción de factores que operan en el largo plazo y en el corto plazo.

Entre los factores de largo plazo que influencian el sistema fiscal, cabe mencionar la inelasticidad ingreso de los rendimientos de los impuestos, enfrentada a la flexibilidad de los gastos públicos. En muchos países los gastos están creciendo a un ritmo mas acelerado que el producto nacional, es decir, existe una tendencia a una mayor captación de ingresos dentro de la economía, pero dicha tendiencia coexiste con otra en sentido contrario en el lado de los impuestos, configurandose una situación automática que tiende al deficit fiscal.

Como factor de corto plazo, es frecuente en muchos países la existencia de un fuerte dependencia de los ingresos públicos de las importaciones y exportaciones. Esta vulnerabilidad frente al exterior, suele actuar como compensador del déficit, cuando mejora el precio de las materias primas exportadoras; o como factor agravante, cuando de generan disminuciones en dichos precios.

/Frente a

Frente a la situación mencionada, el camino usual de los gobiernos ha sido el endeudamiento, principalmente con el exterior. Aquí conviene estudiar la tendencia histórica al endeudamiento, el origen de los préstamos las condiciones de amortización, la gravitación de estos servicios sobre el valor de las exportaciones. Otro aspecto que conviene considerar, es la capacidad potencial de movilización de recursos que el país podría captar a través de impuestos, pero que no se han movilizado debido a la deficiencia de la administración y legislación impositiva.

En seguida podría hacerse un balance de la actuación cumplida por el gobierno como sector formador de ahorros, las formas a través de las cuales lo capta, administra y moviliza, con especial mención de su impacto sobre el mercado de capitales y el sistema monetario. En suma, aquí podría intentarse un estudio de conjunto sobre el papel cumplido por el gobierno en la promoción del desarrollo.

Finalmente, el estudio global de las finanzas del estado podría concluir con la consideración del papel cumplido por el gobierno en el proceso de distribución de ingresos.

c) Análisis sectorial de la actividad gubernativa

Esta parte del diagnóstico procura mostrar la forma como opera el sector gobierno en la producción de bienes y servicios para la comunidad. Aquí se combina el análisis de actividades reales medidas en unidades físicas. Se trata de precisar para cada sector de actividad, no sólo cuanto se ha venido gastando, sino que de especificar los resultados alcanzados, cuantificados en unidades de producto final.

A este respecto, se trataría de idenfificar, por ejemplo, lo gastado en viviendas y conjuntamente el máximo de casas construídas, indicando el número total de metros cuadrados construidos; lo gastado en educación pr maria, señalando el número de alumnos atendidos, etc. Como se ve, se trata de hacer un análisis basado en la clasificación por programas y actividades encuadrada dentro de una clasificación sectorial.

En la primera parte, debería mostrarse el total de gastos por sectores, indicando los correspondientes a servicios económicos, (agricultura, industria, transporte, etc.); a servicios sociales (señalando los correspondientes a educación, salud, previsión, vivienda, etc); y a servicios generales (mostrando el gasto en gobierno, justicia y policía, defensa, etc.)

/Dentro de

Dentro de cada sector o subsector, se debe estudiar lo realizado en cada programa emprendido. Así, por ejemplo, en el sector agricultura, debería especificarse lo gastado y lo realizado en el programa de ganadería, de defensa de recursos naturales etc. Estos indicadores de actividades realizadas deberían compararse con lo programado, a fin de señalar si se ha cumplido o no lo planeado, las causas de las desviaciones, etc.

Junto con compararse los resultados en términos físicos procede también comparar los costos globales y unitarios programados y los efectivos, indicandose en cada caso las desviaciones y mostrando las causas de dichas variaciones

De este modo, se puede aproximar el análisis, luego de considerar todos los sectores, a la consideración del aspecto siguiente, que es la evaluación de la capacidad operativa del gobierno para la ejecución de sus programas.

En esta parte del diagnóstico se debe entrar a considerar los factores que inciden en la capacidad del estado para ejecutar programas de acción. El diagnóstico debe estimar coeficientes de rendimiento para cada sector de actividad y precisar si estos son o no satisfactorios.

Al efecto cabe considerar por aparte lo referente al sector Gobierno General y a las Empresas Públicas, y en uno y otro caso, según se trate de actividades de prestación de servicios o de formación de capital, Para cada caso, existirán, naturalmente, pautas distintas para evaluar eficiencia.

El diagnósico, por último, debe recoger todos estos aspectos y cerrarse con un balance de eficiencia, que señale con precisión los sectores del estado donde el rendimiento fiscal es más reducido y aquellos otros donde la capacidad operativa es satisfactoria.

El diagnóstico, se termina con la presentación resumida de una prognósis, es decir, con un conjunto de hipótesis acerca de lo que ocurrirá en el futuro si las tendencias descubiertas en el diagnóstico siguen presentándose, sin alteraciones. Esta parte sirve para ilustrar, cómo se presentará la situación en el mediano y largo plazo si no se alteran las tendencias que están actuando.

d) Esquema del diagnóstico de las finanzas gubernamentales

En realidad el dianóstico del sector público está relacionado íntimamente con el diagnóstico general de la econmía, en el que aparecen referencias importantes acerca del comportamiento que ha tenido en el curso del período analizado.

/Para fines

Para fines de ordenamiento de las materias expuestas anteriormente parece conveniente tener presente un esquema metodológico de la elaboración de un diagnóstico detallado del sector público.

A título meramente tentativo se sugiere el siguiente esquema de las materias que debería contener un diagnóstico del sector público para fines de proyecciones y programación presupuestaria:

Esquema para la elaboración de un diagnóstico del sector público

I. Introducción

1. Influencia del sistema económico sobre la estructura fiscal
2. Características principales del sector público
3. Estructura político-administrativa del sector público

II. Analisis global de las finanzas del sector público

1. Influencia del nivel de gasto público sobre la economía
   a) Participación en el producto bruto y demanda final
   b) El nivel de gasto público y su crecimiento. Gasto por persona
   c) La demanda del gobierno por bienes y servicios
   d) El gobierno como factor de ocupación
   e) Crecimiento de los servicios gubernativos
   f) Distribución institucional de los gastos del sector público
   g) Desarrollo de los gastos de inversión
   h) Conclusiones

2. Financiamiento del gobierno
   a) Incidencia de los ingresos públicos sobre la economía
   b) Carga tributaria total y por persona
   c) Composición de los ingresos públicos corrientes
   d) Incidencia de la tributación

/e) Tributación

e) Tributación interna y externa
f) Créditos internos y externos
g) Conclusiones

3. Análisis dinámico del sector público
a) La inelasticidad de los ingresos públicos
b) La elasticidad de los gastos
c) La vulnerabilidad del financiamiento frente al comercio exterior
d) Los préstamos al gobierno
e) La eficiencia de la administración de los impuestos. Evasión tributaria
f) El sector público como sector formador de ahorros
g) La incidencia de las finanzas gubernamentales sobre el sistema monetario
h) El gobierno como factor de redistribución del ingreso
i) Conclusiones

III. Análisis sectorial de la actividad gubernativa

1. Composición de los gastos del gobierno por funciones
a) Gastos en servicios generales
b) Gastos en servicios sociales
c) Gastos en servicios económicos
d) Conclusiones

2. Los gastos funcionales, según programas y actividades
a) Nivel de actividad del gobierno
b) Análisis de las actividades programadas por el gobierno por sectores
c) Actividades para el desarrollo agrícola
d) Programas de fomento de la minería y la energía
e) Planes de transportes
f) Programas de educación
g) Actividades para el fomento, protección y reparación de la salud
h) Programas de vivienda y previsión social
i) Conclusiones

/3. Capacidad

3. Capacidad administrativa del gobierno para la ejecución de sus programas
   a) Coordinación de la acción estatal
   b) Capacidad operativa de las inversiones públicas
   c) Rendimiento de los servicios públicos
   d) Balance de eficiencia
   e) Conclusiones
4. Prognosis

Como la información para hacer un estudio completo puede no existir en su totalidad caba hacer presente que en la práctica habrá que buscar una adaptación entre la amplitud del esquema y la disponibilidad de datos.

2. Las proyecciones de gastos e ingresos del sector público

a) Fines de las proyecciones y supuestos básicos

El objetivo de las proyecciones es ilustrar acerca del papel que puede desempeñar la política fiscal de ingresos y gastos públicos en los próximos años bajo las diversas hipótesis de crecimiento postuladas para la economía en su conjunto, dentro de un plan de desarrollo.

Las proyecciones que se formulan por lo general, comprenden el Gobierno General. Para efectos ilustrativos se presenta un ejemplo en el que los gastos e ingresos se proyectan con base en dos hipótesis fundamentales: la primera, se fundamenta en un crecimiento del producto nacional bruto, a precios constantes, del 3,5 por ciento; y la segunda en una tasa de crecimiento del mismo producto del orden de 4,5 por ciento.

Todas las proyecciones parten de los siguientes supuestos:

1) que el Gobierno asumirá en los próximos años un papel fundamental en la promoción del desarrollo económico;
2) que los gastos públicos totales del sector público deberán expandirse a una tasa más rápida que el producto nacional bruto, es decir con un coeficiente de elasticidad superior a la unidad;
3) que la estructura tributaria y la organización gubernamental permanecen constantes;
4) que la distribución de patrimonios entre gobierno nacional, gobiernos departamentales y gobiernos municipales se altera en el sentido de que el aumento de participación en el producto nacional se destinará a los estados y Municipios, que se harán cargo de programas que se descentralizarán en materia de salud, educación y obras regionales.

La proyección de los gastos públicos consolidados del gobierno nacional, de los departamentos y de los municipios se hace tomando en consideración que a estos organismos corresponde velar simultáneamente por el orden público, el sostenimiento de los servicios gubernamentales de administración general, la prestación de servicios de salubridad, educación y previsión, renglones en los que en la actualidad subsisten acentuados deficit en todos los países de América Latina, como asimismo promover programas públicos de inversión.

/Una ambiciosa

b) Proyección del nivel de gasto público

Una ambiciosa política de esta clase requiere de un aumento de la participación de los gastos públicos en el producto nacional bruto. Se supone que en el período 1956-58 dicha participación fue en promedio del 17 por ciento y se desea aumentarla gradualmente hasta llegar al 20 por ciento de dicho producto en 1963. Ello deberá ocurrir si el gobierno desea expandir los servicios educacionales y sanitarios y promover el desarrollo de las inversiones públicas.

La proyección de los gastos públicos se hace con base en dos hipótesis, como ya se ha dicho. Ambas hipótesis aparecen desarrolladas en el cuadro siguiente:

Cuadro 42
PROYECCION DE LOS GASTOS PUBLICOS TOTALES Y SU RELACION CON EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO

Años	Gastos Públicos (millones de pesos) 1960	Participación en el producto nacional bruto (Porcientos)
HIPOTESIS "A"		
1961	3 272	18.1
1962	3 599	19.0
1963	3 874	20.0
1964	4 010	20.0
1965	4 150	20.0
HIPOTESIS "B"		
1961	3 292	18.1
1962	3 600	19.0
1963	3 988	20.0
1964	4 188	20.0
1965	4 397	20.0

Bajo las dos hipótesis de trabajo postuladas, se han proyectado los gastos públicos por habitante. Para este efecto se ha tenido presente la necesidad de mantener los gastos en servicios generales a un ritmo de crecimiento que no sobrepase la tasa de aumento de la población. Proceder de esta manera significa poder aumentar los gastos de fomento económico y los gastos en servicios sociales. El cuadro siguiente muestra el aumento de los gastos públicos por habitante en el período 1961-65, bajo las dos hipótesis de trabajo

/PROYECCION DE

Cuadro 43

PROYECCION DE LOS GASTOS PUBLICOS
POR HABITANTE

Años	Gastos públicos por habitante (pesos 1960)	Variación porcentual de gastos públicos x habitante	Gastos en servicios generales por habitante (pesos 1960)
HIPOTESIS "A"			
1961	225	—	105
1962	241	7,1	105
1963	253	5,0	105
1964	256	1,2	105
1965	258	0,8	105
HIPOTESIS "B"			
1961	226	—	105
1962	241	6,6	105
1963	261	8,3	105
1964	267	2,3	105
1965	273	2,2	105

Con respecto a la Hipótesis "A" se supone que los gastos totales por habitante crecerán a una tasa de 7.12 en 1962, de 5,0 por ciento en 1963 para mantener a los años siguientes un ritmo de crecimiento moderado. Entre tanto, los Gastos en Servicios Generales, administración, defensa, policía y justicia, quedarán estabilizados en 105 pesos de 1960 por habitante. De lo anterior se deduce que los margenes para inversión podrán aumentarse considerablemente como también los de salud y educación.

Una orientación de la política de gastos públicos en el sentido mencionado se apoya en el hecho de que en un país latinoamericano, en rápido proceso de desarrollo y con una elevada tasa de urbanización, los déficit actuales en materia de salud pública y educación y el retraso en los sistemas de previsión social pueden ser factores que, al agravarse en el futuro y de no atenderse con prioridad, se convierten en elementos limitantes del propio desarrollo. No hay que olvidar que los gastos públicos de la naturaleza señalada representan en cierta medida una inversión intangible, pues, el elevar las condiciones de vida de grandes sectores de la comunidad, contribuyen indirectamente al mejoramiento de la productividad.

/Por otra

Por otra parte, la expansión más rápida de estos tipos de gastos, a costa del margen disponible para servicios de administración general, no implica necesariamente que estos últimos deben experimentar una disminución de su tasa real de crecimiento, ya que en cierta medida puede compensarse si se mejora la productividad de la administración estatal, ya sea introduciendo nuevas técnicas de trabajo, o simplificando y suprimiendo servicios cuyas funciones se interfieren.

La hipótesis "B" muestra un aumento de parte total por habitante de 6.6 por ciento en 1962, de 8.3 por ciento en 1963, para seguir un ritmo pausado en los años siguientes como el crecimiento postulado para los gastos en Servicios Generales es reducido, los márgenes para inversión de fomento económico y desarrollo educacional y sanitario se incrementan en proporción importante. c) Proyección de los gastos por funciones y renglones económicos

Para complementar el desarrollo de estas hipótesis se presentan los cuadros 43 y 44 en los que aparecen, bajo los supuestos de las dos hipótesis elegidas, la composición aproximada de los gastos entre Servicios Generales, Fomento Económico, Desarrollo Social y Cultural y Servicio de la Deuda Pública.

En el cuadro 43 se puede ver la distribución de los gastos según la hipótesis A, los gastos totales crecerán de 3 272 millones de pesos de 1959 a 4 150 millones en 1965. Entre los años 1961 y 1962 se deberá hacer el mejor esfuerzo para aumentar la participación del gasto total en el producto, para mantener a partir de 1963, un ritmo de crecimiento ajustado al de dicho producto.

Los gastos en Servicios Generales crecerían al mismo ritmo de la población (2.8 por ciento anual); los gastos de Fomento Económico, a la tasa de 4.8 por ciento en 1961; del 17.5 por ciento en 1962; de 17.2 por ciento en 1963; de 4.9 por ciento en 1964, y de 5.4 por ciento en 1965. El aumento importante registrado en 1962 y 1963, se debería a que el Gobierno General desplazaría en aquellos años los nuevos recursos que obtendrá el aumento de participación en el producto hacia la inversión de Fomento Económico.

/Cuadro 3°

Cuadro 44

PROYECCION DE LOS GASTOS BAJO LA HIPOTESIS "A"
(Millones de pesos de 1960)

	1961	1962	1963	1964	1965
1) Servicios Generales	1 528	1 566	1 605	1 645	1 686
2) Fomento Económico	847	992	1 163	1 211	1 286
a) Fomento Agropecuario	59	79	105	122	141
b) Fomento de la Energía e Industria	169	199	233	244	257
c) Edificación y vivienda	101	119	140	146	154
d) Fomento del transporte	380	447	524	549	579
i) Carreteras					
ii) Puertos					
iii) Ferrocarriles					
e) Fomento Municipal	84	99	116	122	129
f) Otros	52	50	46	38	27
3) Desarrollo social y cultural	622	756	814	846	871
a) Educación	360	432	465	485	498
b) Salud y previsión	262	324	349	361	373
4) Servicio de la deuda pública	278	285	292	299	307
Total	3 272	3 599	3 874	4 010	4 150

La distribución interna del gasto en fomento económico parte de las siguientes bases:

1) El gasto en fomento agropecuario se iría aumentando gradualmente de manera que le correspondiera en 1961 un 7 por ciento del total del gasto en fomento económico, en 1962 el 8 por ciento, en 1963 el 9 por ciento, en 1964 el 10 por ciento y en 1965 el 11 por ciento. Estos supuestos se fundamentan en la necesidad de expandir la política fiscal de desarrollo agrícola.

/2) Para

2) Para gastos de desarrollo de la energía e industria se destina realmente el 20 por ciento del gasto en fomento económico, porcentaje que es mucho más elevado que el actual y que se basa en la necesidad de incrementar la investigación y explotación de los recursos mineros; en la expansión de las fuentes de energía; y de fomentar la industria.

3) Para gastos en edificación y vivienda se distribuirá el 12 por ciento anual, estabilizado en ese porcentaje el gasto total.

4) Para obras de transporte se destina el 45 por ciento del gasto en fomento económico, a fin de financiar la terminación de las obras en ejecución e iniciar las obras nuevas indispensables, conforme distribución contenida en el plan de inversiones públicas.

Los gastos en fomento municipal, tienden a ampliar la deficiencia de capacidad inversora de los municipios, y tienen un fuerte contenido político regional, se destinará alrededor del 10 por ciento del gasto en fomento económico y el resto de los fondos necesarios, sería proveído por los mayores recursos captados por los Departamentos y Municipios al subirse la participación del sector público en el Producto Nacional según se estableció en el supuesto 4.

Con relación a los gastos en educación, estos ocuparán el 11 por ciento del total del gasto en 1961 y el 12 por ciento en los años siguientes. Los gastos de salud y previsión recibirán el 8 por ciento del total de gastos en 1961 y en los años siguientes el 9 por ciento, porcentaje estimado como satisfactorio para los programas de salud pública por los órganos respectivos.

Por último, el servicio de la Deuda Pública crecerá a una tasa anual del 2.5 por ciento, lo que permite servir regularmente la deuda.

De acuerdo con el desarrollo de la hipótesis "A", la estructura de los gastos dividida entre gastos corrientes (consumo y transferencias y deuda pública) y gastos de inversión sería la siguiente:

/PROYECCION DE

Cuadro 45

PROYECCION DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL BAJO LA HIPOTESIS "A"

(Millones de pesos de 1960)

Años	GASTOS			PORCENTAJES	
	Total	Corrientes	Inversión	G. Corrientes	G. Inversión
1961	3 272	2 428	844	74.2	25.8
1962	3 599	2 607	992	72.4	27.6
1963	3 874	2 711	1 163	70.0	30.0
1964	4 010	2 799	1 211	69.9	30.1
1965	4 150	2 864	1 286	69.0	31.0

El refuerzo de inversión del Gobierno General se aumentaría bajo esta hipótesis del 25.8 por ciento en 1961 al 31.0 por ciento en 1965, tasa apropiada para asegurar a la economía un interés de crecimiento estable.

La hipótesis B representa (ver cuadro N° 46) un mayor esfuerzo de parte del Gobierno en materia de Desarrollo Económico, pues los mayores volumenes de recursos captados dentro de un producto que crece más rápidamente se destinan a fomento.

Los servicios generales crecen, igual que en la hipótesis anterior al 2.5 por ciento anual. De la misma manera los gastos en educación y salud mantienen las mismas cuotas del total de gastos que en la hipótesis A.

Los Gastos en Fomento Económico, en consecuencia, crecen a una tasa rápida entre los años 1961 y 1963: en 1961 aumenta en 6.4 por ciento con respecto a 1960; en 1962 en un 15 por ciento, 1963 en 26 por ciento; y en los años restantes a un 8.5 por ciento anual aproximadamente. Las elevadas tasas de crecimiento de los años 1961 a 1963 se justifican si se tiene en cuenta que en estos años deberían terminarse importantes obras en el transporte, la energía y la construcción, según las proyecciones contenidas en los programas de fomento.

Desde el punto de vista económico, la proyección de los gastos bajo la Hipótesis B, aparecen en el cuadro siguiente:

/PROYECCION DE

Cuadro 4.6

PROYECCION DE LOS GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL BAJO LA HIPOTESIS "B"
(Millones de pesos de 1960)

Años	GASTOS			PORCENTAJES	
	Total	Corrientes	Inversión	Corrientes	Inversión
1961	3 292	2 433	859	740	26.0
1962	3 600	2 612	988	726	27.4
1963	3 988	2 743	1 245	680	32.0
1964	4 188	1 863	1 352	677	32.3
1965	4 397	2 932	1 465	667	33.3

Puede observarse que bajo esta hipótesis, el Gobierno General podría aumentar su inversión en fomento económico de un 26.0 por ciento en 1961 y al 33.3 por ciento en 1965, tasa que se considera adecuada para impulsar los proyectos de inversión que se requiere ejecutar para imprimir a la economía un ritmo de desarrollo que fluctue en un crecimiento del producto del 4.5 por ciento al 5 por ciento anual, tasa que resulta aceptable para los países latinoamericanos en promedio.

Como se puede ver el coeficiente de inversión del Gobierno se incrementaría en forma marcada en la hipótesis "B"; del 26 por ciento en 1961 al 33.3 por ciento en 1965; en tanto que la hipótesis A, el esfuerzo es más moderado, de un 25.8 por ciento en 1961 se sube el 31 por ciento en 1965.

La proyectada relación entre inversión pública y su comparación con la inversión total, fija el área de acción del Gobierno en cuanto a su contribución directa al proceso de formación de capitales. Bajo las hipótesis postuladas, la participación de la inversión pública en la inversión total aumenta en porcientos que ya se alcanzaron una o varias veces en el proceso histórico del desarrollo de la economía supuesta . Por otra parte, no es necesario entrar en muchas consideraciones para justificar la necesidad de mantener un adecuado volumen de inversión pública en los próximos años.

/PROYECCION DE

Cuadro 47

PROYECCION DE LOS GASTOS BAJO LA HIPOTESIS "B"
(Millones de pesos de 1960)

	1961	1962	1963	1964	1965
1) Servicios Generales	1 528	1 566	1 605	1 645	1 686
2) Fomento Económico	859	988	1 245	1 352	1 465
a) Fomento Agropecuario	60	69	87	95	103
b) Fomento de la energía e industria	172	198	249	270	293
c) Edificación y vivienda	103	119	149	162	176
d) Fomento del transporte	387	445	560	608	659
e) Fomento Municipal	86	99	125	135	147
f) Otros	51	60	75	82	87
3) Desarrollo social y cultural	625	756	838	880	924
a) Educación	362	432	479	503	528
b) Salud y previsión	263	324	359	377	396
4) Servicio de la deuda pública	280	290	300	311	322
Total	3 292	3 600	3 988	4 188	4 397

d) Métodos de calculo y algunas experiencias ilustrativas

Como ejemplo ilustrativo de programación de los gastos públicos de mediano plazo, de carácter general, se presenta el caso colombiano que se encuentra en el Mensaje del Presidente de la República al Congreso de Colombia, sometiendo el proyecto de Presupuesto de 1961.

Cuadro 48

Colombia: Presupuesto Consolidado de Gastos del Sector Público
(Millones de pesos constantes de 1960)

	Año fiscal 1961 (proyección)	Año fiscal 1962 (proyección)	Año fiscal 1963 (proyección)	Año fiscal 1964 (proyección)
Gastos corrientes	2 878	2 976	3 077	3 184
Gastos de inversión	1 482	1 602	1 730	1 863
Total	4 360	4 578	4 807	5 047

/ Estas proyecciones

Estas proyecciones, se hicieron de acuerdo con las metas globales de crecimiento del producto nacional bruto y de las inversiones, establecidas en la "Plataforma de Desarrollo Económico y Bienestar Social" preparada por el Gobierno de Colombia. Al efecto, el mensaje presupuestal señala que "de acuerdo con el ritmo de crecimiento de los gastos y su distribución entre consumo e inversión, el sector público debería aumentar aproximadamente en un 8 por ciento anual su potencialidad real de inversiones, tal como se expresó en la plataforma, para ajustar así la creación de capital social a un ritmo adecuado a los requerimientos de las metas generales de desarrollo económico."[1/]

Como ya se dijo, una vez establecidos los niveles de gastos de consumo y de inversión, procede detallar para el año siguiente los componentes de cada uno de ellos por renglones económicos.

En primer término, se deben descomponer los gastos corrientes, en gastos de operación y en transferencias. Los gastos de operación incluyen los egresos por remuneraciones del trabajo y por la compra de bienes y servicios de consumo. Las transferencias, a su vez, se pueden subdividir en pagos de previsión social, en pagos financieros, en subsidios, en aportes de consumo etc. La proyección de los gastos en remuneraciones debe hacerse tomando en cuenta el número de empleados que previsiblemente existirá, ponderado por el sueldo o salario promedio que se espera que exista de conformidad con la legislación vigente y los posibles reajustes de rentas fijados en la política del Gobierno. Un papel muy importante en el suministro de estos datos, debe cumplir la oficina central de servicio civil. Las estimaciones de las compras de bienes y servicios no personales se hacen calculando aproximadamente las necesidades de materiales y suministros que requerirán los distintos programas. En esta materia, las informaciones básicas deberían ser proporcionadas por las oficinas públicas y ser enviadas a los organismos centrales de organización y métodos y de suministros. A la primera, correspondería buscar una mejor organización y más económicos procedimientos a fin de lograr eliminar el desperdicio de materiales, que es tan frecuente en los países de América Latina, y a la segunda, hacer un presupuesto de materiales.

1/ Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Exposición de Motivos del Presidente de la República y el Ministro de Hacienda." Bogotá, 1960.

/Con respecto

Con respecto a las estimaciones de los gastos de transferencias, es necesario detenerse a estudiar cada caso en particular. Las transferencias por pagos de previsión, se proyectan teniendo en cuenta el número de beneficiados y el costo promedio de las pensiones y demás beneficios, según el caso. Los subsidios al sector privado, se calculan directamente y de acuerdo con la política que haya formulado el Gobierno sobre la materia. Un caso típico de esta clase de transferencias, la constituyen el subsidio a las tarifas de movilización colectiva; el monto del subsidio dependerá de las alzas de los costos reales de las empresas, de las posibilidades de alzas de tarifas para cubrir dichos costos y de la decisión política del Gobierno de financiar un margen determinado de dichos costos.

Con referencia a las inversiones, la técnica de la programación presupuestaria debe atenerse fundamentalmente a la composición de ellas establecida en los planes de inversiones públicas de mediano plazo.

El Presupuesto Anual debería reflejar en su nivel consolidado, el costo de todos estos renglones, en la forma que se ilustra en el caso siguiente:

Cuadro 49

Colombia: Presupuesto Consolidado Anual de Gastos del Sector Público

Renglones Económicos	Año fiscal 1961
Gastos corrientes	
1 - Gastos de operación	
- Remuneraciones del trabajo	
- Compra de bienes y servicios de consumo	
2 - Transferencias	
- Pagos financieros	
- Pagos al sector privado	
- Subsidios	
Gastos de capital	
1 - Inversión real	
2 - Inversión financiera	
Total gastos	

/Cada uno

Cada uno de los conceptos o renglones económicos expuestos en el cuadro anterior, pueden ser subdivididos con gran detalle a través de la aplicación de la clasificación económica de las cuentas presupuestarias, vista en el capítulo

Como el sector público está formado por distintas clases de entidades, es preciso, enseguida, distribuir las distintas clases de gastos según las instituciones que las van a realizar.

Como resultado de la distribución del presupuesto anual consolidado de gastos del sector público por entidades se obtiene la clasificación institucional de dicho presupuesto.

Cuadro 50

Colombia: Presupuesto Consolidado Anual de Gastos del Sector Público

Instituciones	Año fiscal 1961
A - Gastos corrientes	
Gastos de Operación	2 505
1. Gobierno Nacional	853
2. Institutos descentralizados	280
3. Departamentos	433
4. Municipios	250
5. Empresas públicas	689
B - Servicios de Deuda Pública	373
1. Deuda Nacional	283
2. Deuda Departamental	60
3. Deuda Municipal	30
Total Gastos Corrientes	2 878
Gastos de Capital	
1. Inversión Directa del Gobierno Nacional	501
2. Inversión Directa de los Institutos Descentralizados	406
3. Inversiohes Directas de los Departamentos	205
4. Inversiones de los Municipios	300
5. Inversiones de las Empresas públicas	70
Total Gastos de Capital	1 482
Total Gastos	4 360

/El presupuesto

El presupuesto anterior muestra, en consecuencia, la responsabilidad financiera de cada uno de los sectores institucionales. Para hacer frente a dicha responsabilidad, cada tipo de institución prepara su propio tipo de presupuesto.

En esta etapa de la programación presupuestaria, se procura mostrar el volumen concreto de operaciones presupuestales que tendrá a su cargo cada uno de los sectores institucionales ya mencionados. Es decir se pasa de un "presupuesto consolidado" a un "presupuesto combinado."

El "presupuesto consolidado" muestra las transacciones que hará cada entidad, luego de haberse eliminado las transferencias internas de fondos que mutuamente se hacen las instituciones dentro del sector público. En cambio, el "presupuesto combinado" muestra todas las transacciones, estén o no duplicadas con otras entidades, que va a realizar cada tipo de institución.

Si tomamos, por ejemplo, las cifras correspondientes al Gobierno Nacional de Colombia, se tiene que:

Gastos de consumo del Gobierno Nacional	$	853 millones
+ Servicio de la Deuda Pública Nacional		283 "
+ Inversiones directas del Gobierno Nacional		501 "
Total gastos consolidados	$	1 637 millones

El total de 1 637 millones de pesos corresponde al gasto público consolidado del Gobierno, es decir, al gasto que realiza directamente en sus actividades propias. Pero el Gobierno Nacional entrega dineros a los Institutos descentralizados, a los Departamentos y a los Municipios para ayudarles a financiar sus actividades. Si se le agregan estos aportes, se obtiene el "presupuesto combinado" del Gobierno Nacional. Siguiendo el ejemplo anterior, se tiene:

Gastos consolidados del Gobierno Nacional		1 637 millones
+ Aportes a los departamentos		135 "
+ Aportes a los municipios		10 "
+ Aportes a las entidades descentralizadas		645 "
Total gastos combinados	$	2 427 "

/Esta cantidad

Esta cantidad constituye el gasto total proyectado del Gobierno Nacional para 1961 y se establece en el presupuesto fiscal.

Una vez que se conoce el volumen total de gastos combinados del Gobierno Nacional, en el caso que se está estudiando, procede distribuir los gastos según renglones económicos. En esta forma se obtiene el Presupuesto Económico Fiscal o Presupuesto Económico del Gobierno Nacional.

A modo de ejemplo, se presenta a continuación el Presupuesto Económico Fiscal de Colombia para 1961.

Cuadro 51

Colombia: Presupuesto Económico Fiscal
(Millones de pesos)

Renglones Económicos	Año fiscal 1961
Gastos de Funcionamiento	
A. Gastos de consumo	
a) Sueldos, jornales y suplementos	670
1) Remuneración del trabajo	589
2) Primas, subsidios, etc.	80
b) Compra de servicios y bienes de consumo	229
1) Bienes de consumo durables	49
2) Bienes de consumo finales	179
Total consumo	889
B. Transferencias	
a) Pagos de Previsión Social	104
b) Pagos a otras entidades del sector público que no se convertirán en inversión	260
c) Pagos a particulares y organismos privados que no se convertirán en inversión	66
d) Pagos a organismos internacionales	10
Total transferencias	442
C. Deuda Pública	283
Total gastos de funcionamiento	1 625
Gastos de Inversión	
Inversión directa o indirecta	801
Total gastos	2 427

En este cuadro la inversión se presenta englobada, debido a que ella es detallada en el Presupuesto de Inversiones del Gobierno Nacional.

Es conveniente, para completar estas ideas, resumir las principales etapas del proceso de programación global de los gastos públicos. En primer lugar, se debe determinar el volumen o límite de los gastos públicos para las próximas vigencias, de conformidad con los requisitos de crecimiento de los egresos públicos que determine el modelo de programación global del desarrollo económico.

En segundo lugar, procede descomponer los gastos en corrientes y de inversión, para un período determinado de años.

En tercer lugar, es necesario proyectar los gastos para el año siguiente, y detallarlos por renglones económicos, a fin de conocer la composición específica de los gastos.

En cuarto lugar, es necesario distribuir los gastos consolidados del sector público, según las instituciones que los van a realizar, con el propósito de conocer las entidades del sector público que serán responsables del Plan de Gastos.

En quinto lugar, es necesario desconsolidar los presupuestos de cada grupo de instituciones del sector público y establecer el presupuesto combinado que estará a cargo de cada entidad para poder cumplir los objetivos de gasto público generales.

En sexto lugar, se debe preparar el Presupuesto Económico Combinado del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas, etc., con el objeto de establecer el volumen total de transacciones financieras y presupuestarias de que será responsable cada entidad y la composición económica de ella, con miras a establecer los costos de operación de cada entidad, las transferencias que harán y el volumen de inversiones que ejecutarán.

e) Programación detallada de los gastos

La programación detallada de los gastos públicos tiene por objeto la distribución de los egresos según los sectores de actividad gubernamental o funciones del Estado. Constituyen funciones del Gobierno las principales actividades que éste desarrolla, como ser la educación, la salud pública, el desarrollo agropecuario, el desarrollo de los transportes, el desarrollo de la vivienda, la defensa nacional, etc.

/Para poder

Para poder realizar la distribución sectorial de los gastos públicos, es necesario conocer los datos aportados por la programación global. La distribución económica del gasto debe canalizarse ahora por sectores o funciones y enseguida debe distribuirse el gasto público por programas.

Se explicará, a continuación, cada uno de los pasos que deben darse para hacer la distribución sectorial de los gastos públicos, conforme a las orientaciones de la programación global ya vista.

Como ya se dijo, la programación del gasto público, se concreta en un Presupuesto detallado por renglones económicos que muestran los elementos componentes de los gastos corrientes y de los gastos de inversión. En esta fase, corresponde a la programación sectorial asignar los distintos tipos de gastos a cada uno de los sectores o funciones.

Naturalmente, la programación presupuestaria se basa en la programación sectorial del desarrollo económico para fijar el énfasis relativo o prioridad de cada sector del gasto público y además, en las decisiones políticas adoptadas por el Gobierno, relativas a la importancia de los gastos en orden público, en defensa nacional y desarrollo económico y social.

Cuadro 52

Presupuesto Económico-Funcional Consolidado del Sector Público

Funciones / Económicas	Administración	Policía y justicia	Defensa Nacional	Desarrollo Económico	Educ. Pública	Salud
Gastos Corrientes						
1 - Gastos de operación						
- Remuneraciones de trabajo						
- Compra de bienes y servicios de consumo						
2 - Transferencias						
- Pagos financieros						
- Pagos al sector privado						
- Subsidios						
Gastos de capital						
1 - Inversión real						
2 - Inv. Financiera						
Total gastos						

/Como se

Como se puede deducir del cuadro anterior, en esta fase de la programación, se toman los gastos por renglones económicos y se distribuyen por funciones. De esta manera se logra la formulación de la distribución funcional del gasto público, siguiendo los criterios globales de distribución.

Para la programación de los gastos públicos es indispensable fijar orientaciones en el mediano plazo acerca del énfasis relativo que se dará a los gastos públicos por sectores. Para estos efectos se hacen proyecciones de mediano plazo de los principales componentes funcionales del gasto público. Como ejemplo, se presenta la proyección realizada por el Gobierno de Colombia para el período 1961-1964.

Cuadro 53

Colombia: Presupuesto funcional Consolidado del sector público 1961-1964
(Millones de pesos constantes de 1960)

	Año fiscal 1961 (proyección)	Año fiscal 1962 (proyección)	Año fiscal 1963 (proyección)	Año fiscal 1964 (proyección)
Gastos funcionales				
1. Gobierno y Administración	1 464	1 509	1 553	1 599
2. Defensa Nacional	354	364	375	386
3. Fomento Económico	1 360	1 456	1 558	1 667
4. Educación	476	504	568	615
5. Salud y Previsión	337	370	408	449
6. Otros gastos no incluidos	369	376	345	331
Total	4 360	4 578	4 807	5 047

De acuerdo con las pautas anteriores, se proyecta reducir la participación relativa de los gastos en gobierno y administración de un 33.6 por ciento en 1961 a un 31.7 por ciento en 1964. Este tipo de gasto crecerá al 3 por ciento anual, porcentaje que no puede reducirse si se toma en consideración la circunstancia de que las ampliaciones en capital social básico, la instalación de nuevas escuelas, hospitales, etc., implican necesariamente gastos adicionales de administración para mantener su adecuado funcionamiento.

/Las orientaciones

Las orientaciones fundamentales se inspiran en la necesidad de expandir vigorosamente en los próximos años los gastos en fomento económico, educación, cultura, salud pública y previsión. En verdad, los gastos de educación se aumentan en más del 9 por ciento anual, porcentaje que los elevará a 615 millones en 1964, o sea que alcanzarán a un 12.2 por ciento del total del gasto público consolidado. Los gastos en salud pública crecerán en 9.8 por ciento en 1962, en 10 por ciento en 1963, y 11 por ciento en 1964, con lo cual ascenderá a 449 millones en 1964 o sea que equivaldrán aproximadamente al 10 por ciento del gasto del sector público consolidado. Y los gastos en fomento agrícola, industrial, transportes, etc., ascenderán en 1964 a 1 667 millones de pesos, o sea que crecerán en un 7 por ciento anual, con lo cual se aumentará su participación relativa en el gasto total de un 31.2 por ciento en 1961 y al 33.0 por ciento en 1964.

Otro ejemplo de programación sectorial del gasto público a mediano plazo se puede obtener de la experiencia Filipina. En este país se ha preparado un plan fiscal de cinco años, en el que los sectores en que se divide son: desarrollo económico, desarrollo social, defensa nacional, servicio de la deuda y gobierno general. En el cuadro siguiente se puede ver el volumen de gasto programado para el período 1959-1963.

Cuadro 54

Filipinas: Plan Consolidado Quincenal de Gastos Públicos
(Millones de pesos)

Concepto	Año fiscal 1959 (Est.)	Año fiscal 1960 (Est.)	Año fiscal 1961 (proy.)	Año fiscal 1962 (proy.)	Año fiscal 1963 (proy.)
Propósitos del Gasto					
1. Desarrollo económico	362.5	449.2	475.6	516.5	509.0
2. Desarrollo social	364.6	397.9	430.7	455.8	491.0
3. Defensa Nacional	180.6	184.8	187.4	193.0	196.7
4. Servicio de la deuda	53.8	137.2	126.9	110.6	110.1
5. Gobierno general	97.5	111.2	10.69	131.2	118.4
Total gastos:	1 059.0	1 280.3	1 327.5	1 407.1	1 425.2

/Los cuadros

Los cuadros anteriores ilustran la distribución sectorial de los gastos públicos en el mediano plazo y al nivel de las grandes funciones. Se verá, a continuación, de qué manera se pasa a la programación sectorial de corto plazo y al diseño de programas.

Con base en las proyecciones ya vistas, la programación presupuestaria distribuye con más detalle los gastos por funciones. Para este efecto se sigue la programación económica sectorial y la programación fiscal sectorial. El resultado de esta programación se expresa en el Presupuesto Funcional del Gobierno. A modo de ejemplo, se presenta el Presupuesto Funcional del Gobierno Nacional de Colombia.

Se puede ver en el cuadro que sigue la composición de los cinco grupos funcionales y el monto de lo solicitado para 1961. Los grupos funcionales son: Servicios generales, Servicios económicos, Servicios culturales y sociales, Servicios Comunales y Gastos no clasificables.

Cuadro 54

Colombia: Presupuesto Funcional del Gobierno, 1961
(Millones de pesos)

Grupos funcionales	Año fiscal 1961
Servicios generales	783.2
Administración superior	271.0
Policía y justicia	240.5
Defensa	271.6
Servicios económicos	713.0
Agricultura, ganadería y bosques	76.4
Minería	4.6
Energía y combustibles	50.5
Industrias	13.5
Transportes	520.0
Comunicaciones	45.8
Otros	2.0
Servicios culturales y sociales	647.5
Educación y cultura	215.5
Previsión social	142.4
Salud Pública	154.9
Vivienda	20.9
Servicios comunales	113.8
Gastos no clasificados	283.7
Servicios de Deuda Pública	283.7
TOTAL	2 427.6

/Una vez

Una vez asignados los recursos por funciones, por ejemplo, en educación, salud pública, defensa nacional, etc., es necesario dividir cada función en programas.

Naturalmente en los aspectos técnicos para hacer la distribución de los gastos por programas, se han debido tener en cuenta los criterios básicos de programación económica sectorial. Como las funciones y programas son ejecutados por organismos o instituciones públicas, corresponde, en consecuencia, determinar los niveles administrativos en los que se radicarán las funciones y programas y coordinarlos con las entidades públicas respectivas.

Se acostumbra entregar las funciones al nivel ministerial, por eso, por ejemplo, se crean Ministerios de Educación, Ministerios de Salud Pública, etc., aunque es preciso reconocer que hay funciones importantes que muchas veces están dispersas en varios Ministerios, tal suele ocurrir, por ejemplo, con la función transporte.

Los programas dentro de la estructura institucional se abren en el nivel de las Direcciones Generales o Divisiones. Por ejemplo, dentro del Ministerio de Educación, se crea la Dirección de Educación Primaria, encargada del Programa de Enseñanza Primaria, o la Dirección de Educación Secundaria, a cargo del programa respectivo.

En el caso del Gobierno Central, conviene distinguir entre las actividades que realiza directamente el propio gobierno a través de los Ministerios y sus dependencias, y las que promueve, a través de financiamientos aportados, en el sector privado o en el resto del aparato del sector público. Para tales efectos, es conveniente distinguir los programas de actividad propios del Gobierno Central y los de financiamiento. Estos últimos consisten en erogaciones, aportes o subsidios a entidades autónomas del sector público, gobiernos departamentales o municipales. Estos organismos son los que ejecutan a la postre los programas de actividades, que han sido financiados por el Gobierno Central.

Una vez conocido el total de gastos que corresponderá a cada Ministerio encargado de ejecutar gastos en actividades propias, es preciso saber la clase de gasto a fin de separar los que son de operación del organismo y los que aportan o adicionan al capital nacional en forma de obras permanentes.

/Para estos

Para estos efectos, se deben calificar los gastos en bienes y servicios de consumo y transferencias y de gastos en bienes de capital. Esta distribución se hace en los presupuestos de Colombia, Paraguay, Ecuador, Filipinas y Puerto Rico. En los primeros tres países, se les presenta en secciones separadas: una, para los gastos de Funcionamiento y otra, para los gastos de Inversión. En Filipinas, están separados, pero formando parte de la misma sección, es decir, no se presenta en dos campos apartes. En Puerto Rico se les presenta separados: los de funcionamiento en el Presupuesto Modelo y los de inversión en el Programa Económico de seis años.

Cada institución, para cumplir sus funciones, sea con gastos de funcionamiento o de Inversión, necesita ejecutar programas concretos. El programa es un instrumento para definir objetivos a las actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos. Cada Ministerio puede formular uno o varios programas según la naturaleza de sus funciones. Dentro de cada programa se comprenden las actividades homogéneas y correlacionadas que se necesita ejecutar para alcanzar un "producto final" o una "actividad final."

No existe un patrón internacional de clasificaciones o subdivisiones en programas, por cuanto en cada país la subdivisión se hará conforme a las modalidades de la organización administrativa.

En algunos casos, es conveniente separar ciertas actividades comprendidas en un programa en grupos homogéneos a los que se denomina subprogramas. También dividen los gastos en subprogramas los presupuestos de Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela, Costa Rica, Paraguay y Puerto Rico.

Cada programa o subprograma está compuesto de un conjunto de actividades homogéneas, de ahí que sea necesario, profundizando más, separar cada una de las actividades que se van a realizar para lograr las metas del programa. Las metas de un programa se fijan en unidades físicas de "Producto final", como por ejemplo construir 1 000 casas, fabricar 400 estampillas, construir 1 000 aulas escolares, etc. En aquellos casos en que no puede señalarse un producto final como meta de un programa, se fijan los objetivos en términos de "actividad final."

/En esta

En esta fase, la programación presupuestaria trabaja fundamentalmente con unidades físicas de actividades reales. Se programa las cosas que el Gobierno va a hacer, las acciones que va a desarrollar y los resultados que espera obtener.

Un producto final, por ejemplo, alfabetizar 1 000 personas, se alcanza desarrollando "actividades intermedias", como son dar tantas clases medidas por horas, dotar tantas aulas, comprar tanto material, prestar tantos servicios administrativos, editar tantas publicaciones, etc. Las actividades intermedias deben desarrollarse guardando una adecuada combinación, a fin de lograr el producto final fijado como meta. No se podrán alfabetizar 1 000 adultos si no se dotan las aulas necesarias. Existen ciertos "coeficientes de rendimiento" que es preciso tener en cuenta, y que relacionan las metas con los insumos.

Una vez determinados los componentes de las actividades y sus insumos en recursos humanos y materiales, se necesita determinar el costo de cada actividad. Este se calcula mediante la suma de los precios de los recursos que se insumen en la actividad intermedia descontando naturalmente el precio de los bienes de capital y las transferencias.

Conocer el costo de la actividad constituye un dato de gran valor para la evaluación técnica de los programas y de las actividades, por cuanto dicha evaluación se hace comprando los beneficios sociales del programa y cada uno de los costos.

Los métodos de medición de costos de las actividades se basan en el conocimiento preciso de los costos unitarios de cada actividad.

Conocido el número de acciones que se desarrollarán, por ejemplo vacunar 1 000 personas contra la viruela, y el costo total de la actividad, por ejemplo $ 10 000, con la simple operación aritmética de dividir el costo total de la actividad por el número de inmunizaciones, se obtiene el costo unitario de cada una de ellas; en el ejemplo, $ 10.

Para realizar cada actividad, se necesitan recursos humanos y materiales de manera que una vez conocida la cantidad de ellos y sus costos unitarios, procede calcular la cantidad de dinero que se requiere para comprar servicios personales y materiales. Las cosas que se compran para cumplir una actividad se clasifican en forma indicativa del objeto comprado. Este tipo de clasificación es la clasificación según el objeto del gasto de que se trató en

/el capítulo

el capítulo . Muestra los servicios personales y los materiales que hay que adquirir para ejecutar las actividades intermedias.

Una vez realizada la distribución de los gastos según su objeto, se procede a determinar las unidades ejecutoras de los gastos y de los programas. Un Programa o actividad está siempre a cargo de una oficina operativa encargada de ejecutarlo. Por eso, con el fin de establecer la "responsabilidad" de la ejecución del programa necesitase establecer claramente la unidad ejecutora respectiva. Conocidas las responsabilidades de cada organismo, procede establecer el conjunto de personas que tendrán a su cargo la ejecución del programa.

Esta distribución se hace con el objeto de identificar el número de personas con que cuenta cada programa o actividad. Se acostumbra establecerla según niveles de remuneraciones o por especialidades técnicas. La ventaja que tiene la asignación clara del personal de planta y del supernumerario según programas o actividades, estriba en que permite identificar las personas responsables por el cumplimiento de los programas y su respectivo nivel de remuneraciones.

Todos los pasos dados anteriormente, han permitido crear la información necesaria para hacer la evaluación técnica de cada programa. Por un lado, se conocen los beneficios sociales que producirán las actividades gubernamentales, y por otro los costos de cada alternativa.

Evidentemente, se aplicarán a cada tipo de programa la técnica o criterios de evaluación apropiados de acuerdo con los procedimientos postulados por la técnica de evaluación de proyectos, que no es objeto de este estudio.

El conveniente uso de las técnicas de evaluación permitirá a la postre, y dentro de los esquemas políticos de cada gobierno, fijar las prioridades al gasto público, suprema aspiración de la técnica de la programación presupuestaria, de conformidad con las orientaciones de la programación de mediano y largo plazo.

Aplicadas las técnicas anteriores, procede dar su forma de presentación a los programas. Un programa presupuestario podría estar compuesto de las siguientes partes principales:

/1. Descripción

1. Descripción literaria de la naturaleza del programa o subprograma y de sus objetivos. Estos últimos se fundamentan en la medición del deficit real que desean cubrir y en la magnitud del esfuerzo de absorción que se desea hacer. Los objetivos se fijan en unidades físicas de producto final o en actividades finales.

2. Definición de los distintos tipos de actividades que deben desarrollarse para cumplir los productos finales fijados como meta. Las actividades se especifican a través de categorías significativas de volumenes de trabajo a ejecutar.

3. Determinación de los costos totales de los programas y de los costos unitarios de cada actividad.

4. Especificación de la unidad ejecutora del programa con el objeto de precisar la responsabilidad institucional que cabe al organismo u organismos que deben ejecutar el programa.

5. Volumen de personal necesario para cumplir el programa. Se debe indicar la cantidad y especialización técnica o tramos de remuneración del personal que trabajará en el programa.

6. Volumen de materiales insumidos en el programa, indicando en unidades físicas la cantidad y variedad de recursos materiales necesarios para cumplir el programa.

7. Distribución de las apropiaciones, según el objeto del gasto; con el proósito de mostrar las cosas y servicios que se comprarán para desarrollar las actividades del programa, indicando en unidades monetarias el costo de cada renglón.

8. Determinación de las fuentes de financiamiento del Programa, sea el fondo general, los fondos especiales, etc.

La aplicación de los distintos criterios esbozados en estos párrafos supone la adopción de técnicas presupuestarias adecuadas, a las que se denomina Presupuesto por Programas y Actividades, que se estudian en el próximo capítulo.

/3. Proyección

3. Proyección del financiamiento

Una segunda faz en las proyecciones del sector gubernamental se refiere a la formulación de hipótesis acerca de la potencialidad del gobierno para absorber recursos que pudieran permitirle financiar los niveles postulados de gastos.

a) Las proyecciones del financiamiento corriente del presupuesto del sector público

La proyección de los ingresos subernamentales se reviere esencialmente a las recaudaciones corrientes, es decir, aquellas que provienen de la tributación y otras derivadas del patrimonio del estado. Por consiguiente, se excluyen todos aquellos recursos de capital que implican obtención de fondos a través de la contratación de empréstitios internos y externos. La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes proyectados proporciona el monto de ahorros gubernamentales que en las diversas hipótesis puede movilizar el sistema fiscal a la formación de capitales. La comparación

/entre los

entre los ahorros públicos y el total de inversiones proyectadas permite a su vez derivar el monto de recursos que el gobierno deberá obtener con cargo al mercado interno de capitales o a fondos exteriores; es decir, suministra el monto de deuda pública interna o externa que sería necesario procurarse para complementar la capacidad propia de financiamiento del sistema fiscal mediante los ahorros públicos.

Uno de los aspectos básicos en el planteamiento de una política fiscal como instrumento de desarrollo económico es elevar al máximo el monto de recursos que el estado puede destinar a la formación de capitales.

En la proyección de los ingresos y gastos del sector público para América Latina se supone que la meta procedente puede obtenerse a través de dos caminos. Uno de estos caminos consiste en la compresión relativa de la tasa de crecimiento de los gastos públicos corrientes, pero sin sacrificar los destinados a educación, salud pública y seguridad social: esto se traduce, como ya se vio al tratar de la proyección de gastos, en un incremento de la cuota que de los gastos totales se destina a la cuenta inversión. El otro camino es postular un moderado incremento de la carga tributaria en proporción con el ingreso nacional, es decir, suponer un coeficiente de elasticidad de los tributos superior a la unidad.

En el caso de la hipótesis A, la carga tributaria con relación al producto bruto aumentaría desde 12.9 por ciento el 14.1 por ciento entre 1961 y 1965. En la hipótesis B la carga tributaria se elevaría de 12.9 por ciento en 1961 al 15.4 por ciento en 1965. Ambas hipótesis requerirán lógicamente un reajuste del sistema impositivo, ya sea eliminando los factores dirigidos de algunos tipos de impuestos, mejorando la eficiencia de la administración tributaria y aumentando el peso impositivo de algunos sectores, o bien recargando las actuales tasas de impuesto, o a través de la implantación de nuevas normas tributarias.

El crecimiento proyectado para ambas hipótesis, aparece en el cuadro siguiente:

/PROYECCION DE

Cuadro 55

PROYECCION DE LOS INGRESOS PUBLICOS CORRIENTES
(Millones de pesos de 1960)

		1961	1962	1963	1964	1965
	HIPOTESIS A					
I.	Ingresos Tributarios	2 351	2 606	2 837	2 971	3 112
	1) Sector Externo	423	437	452	468	484
	2) Sector Interno	1 928	2 169	2 385	2 503	2 628
	a) Impuesto Renta	954	1 049	1 153	1 210	1 271
	b) Otros impuestos	974	1 120	1 232	1 293	1 357
II.	Ingresos No tributarios	812	848	886	925	978
	Total	3 163	3 454	3 723	3 896	4 090
	HIPOTESIS B					
I.	Ingresos Tributarios	2 351	2 611	2 846	3 105	3 389
	1) Sector Externo	423	442	461	482	503
	2) Sector Interno	1 928	2 169	2 385	2 623	2 886
	a) Impuesto Renta	954	1 049	1 153	1 268	1 395
	b) Impuestos varios	974	1 120	1 232	1 355	1 491
II.	Ingresos No tributarios	812	853	895	940	987
	Total	3 163	3 464	3 741	4 045	4 376

En la hipótesis A, la proyección se basa fundamentalmente en una perspectiva más bien pesimista del crecimiento de la tributación aduanera y se hace radicar el mayor esfuerzo en el desarrollo de la tributación interna. Con respecto a la Tributación Aduanera, se considera que su crecimiento anual en términos reales será aproximadamente de un 3.5 por ciento anual, es decir seguirá en ritmo del crecimiento del producto nacional (evidentemente esta hipótesis debe compatibilizarse con las proyecciones del sector externo de la economía).

En materia de financiamiento tributario interno, se parte del supuesto que el impuesto a la renta mantendrá hasta el año 1963 su ritmo de crecimiento demostrado en los años 1958 y 1959. En estos años este impuesto ha aumentado en una tasa real mayor al 15 por ciento, pero se estima que dicha tasa se

/reducirá a

reducirá a un 10 por ciento entre 1961 y 1963, por cuanto las medidas de mejor fiscalización que se están utilizando saturarán ya en 1960 las posibilidades de captación de fondos facilmente evadibles. A partir de 1964 la tasa de crecimiento empleada es del 5 por ciento, pues se estima que en esos años el impuesto crecerá ordinariamente.

Con respecto a los impuestos internos al consumo y la propiedad, se estima que el Gobierno deberá hacer un gran esfuerzo en 1962 y 1963 para dar elasticidad a los impuestos de consumo que favorecen a los departamentos y municipios de manera de permitirles aumentar su participación relativa, de acuerdo con el supuesto de que a estas entidades serán las que captarán la mayor participación del Gobierno en el producto nacional. En 1962 se prevé un aumento del 15 por ciento en la recaudación y del 10 por ciento en 1963. Coadyuvaría a este propósito una política de revisión de los catastros prediales, actualmente rezagadas frente al alza del nivel de los precios. En 1964 y 1965 el aumento de estos impuestos sería del 5 por ciento anual. Con relación a los ingresos no tributarios, se proyecta una tasa de crecimiento del 4.5 por ciento anual. Los ingresos no tributarios del sector público proceden en gran medida de los ingresos, departamentales y municipales, derivados de monopolios en empresas industriales y comerciales relacionadas con cerveza, licores, vinos y alcoholes en general. Se supone que el Gobierno adoptará una política de tarifas adaptada a las necesidades de financiamiento fijadas en este supuesto.

La hipótesis B parte del supuesto de un crecimiento del sector externo del 4.5 por ciento anual, que es la tasa de crecimiento del producto bruto. Bajo esta hipótesis el esfuerzo de financiamiento interno es mayor que en la hipótesis anterior, especialmente en los años 1964 y 1965. Se ha supuesto que el impuesto a la renta subirá a una tasa del 10 por ciento anual en todo el período y que los impuestos varios lo harán al 15 por ciento en 1962 y al 10 por ciento en los años restantes. Con respecto a los ingresos no tributarios, se supone una política de tarifas más severa que permita aumentar en 5 por ciento anual los recaudos.

La integración de las proyecciones de los ingresos tributarios y no tributarios determina facilmente la potencialidad global del gobierno para captar recursos a través de sus ingresos corrientes.

/b) Preparación

b) Preparación del Presupuesto de Ingresos

En lo que sigue, se comentarán los distintos métodos de proyecciones de los impuestos, sobre la base de la metodología general de programación económica expuesta con anterioridad.

i) Las distintas técnicas de cálculo

Las técnicas que emplean los gobiernos para determinar sus ingresos se han venido desarrollando desde hace mas de un siglo. En los países que, a fines del siglo pasado, estaban interesados en evitar el crecimiento de la actividad gubernativa, se empleaban sistemas de estimación de ingresos que trajeran como consecuencia la posibilidad mínima de incremento de los gastos. Cuando, a través del tiempo, se asignaron nuevas funciones al estado y la finanza pública pasó a ocupar un lugar preponderante en la política de los gobiernos intervencionistas, se comenzaron a desarrollar con mayor énfasis, sistemas de estimación que tenían por objeto proporcionar al estado la posibilidad de moverse en función de los cambios sociales y económicos.

Las técnicas mas usadas en los diferentes países han sido las siguientes: a) Técnica automática; b) Técnica del promedio; c) Técnica de los aumentos; y d) Técnica de la avaluación directa.

El sistema automático consiste en señalar como rendimientos probables del ejercicio futuro, los resultados ya conocidos del último ejercicio. Se le llama también método del "penultimo año" y se basa en que sólo los hechos conocidos, correspondientes a los doce meses anteriores a la época de preparación del presupuesto, son los únicos que permiten una estimación seria. Los encargados de formular un presupuesto tienen en el pasado un modelo del porvenir y su labor se reduce a consignar como ingresos, las cifras ingresadas anteriormente. Este sistema tiene su origen en Francia del siglo pasado[1/] cuando se recelaba de

1/ Este sistema fue aplicado por la restauración, siendo M. de Villele quien creó el sistema por primera vez en 1823, formuló e hizo votar el proyecto de presupuesto de ingresos de 1823 con arreglo al resultado del de 1821. El método se aplicó aunque con algunas interrupciones hasta 1900. El sistema comentado no se aplicaba a los impuestos directos, en los cuales se usaba el sistema de apreciación directa, pero estos tributos eran poco importantes, pues sólo ocupaban un quinto de las recudaciones totales. Para una discusión mas amplia de este sistema, ver René Stourm, Los presupuestos, 1917, págs. 229 a 237, Ed. La España Moderna, Madrid; y A.E. Buck, Public Budgeting, Harper & Brothers New York 1929, págs. 317 a 318

/sinceridad de

sinceridad de los preparadores del presupuesto y se creía necesario no dejar margen ninguno a la arbitrariedad.

Como se comprende, este sistema tiene un uso muy limitado en la técnica presupuestaria contemporánea. Sólo cabría aplicarlo en aquellos impuestos específicos que se recaudan sobre la base de unidades monetarias fijas, y siempre que la producción de los bienes agravados no varíe substancialmente. También podría encontrar campo de aplicación en el caso de tarifas aduaneras fijadas en peso oro o monedas estables, siempre que las importaciones o exportaciones de que se trate no tengan márgenes de variación muy grandes de año a año.

La técnica del promedio tiene la misma filosofía del anterior, pero ahora el cálculo se hace no sólo considerando los doce meses anteriores, sino que el promedio de varios años. Con este sistema se procura eliminar la influencia de factores ocasionales en el rendimiento de los impuestos; cualquier alza desmedida en el rendimiento de un año se morigera al tomar los promedios de tres años o cinco años.[1/]

La técnica del promedio, tiene en nuestro tiempo también un campo de aplicación muy limitado. Su utilidad podría radicar en el hecho de que serviría de correctivo a variaciones en el nivel de producción, por ejemplo, en el caso de un impuesto indirecto de carácter específico; puede acontecer que una baja de producción de un impuesto fijado en unidades monetarias fijas en un año determinado, induzca a una estimación pesimista para el año siguiente; esto se corregiría en parte con el sistema de promedios de varios años.

El sistema de los aumentos, llamado también de "acrecimiento", consiste en agregar a los cálculos normales de ingresos un excedente probable. El primer elemento de estimación es entonces el de los resultados conocidos, sea del penúltimo año o del promedio de varios años; el segundo, es el de aumentarlos únicamente en proporción igual al aumento medio de los tres años anteriores.

El método de acrecimiento se aplicó originariamente en Francia, a consecuencia de aumentos extraordinarios que aparecieron en 1852, y años

1/ Este sistema es tan estático como el anterior y debe considerarse como una variante de él.

/siguientes, en

siguientes, en los impuestos indirectos. En esa época se pensó que no había razón para prescindir en los cálculos de ingresos de rendimientos suplementarios de segura percepción y fijar ingresos inferiores a la realidad, que se traducían en un nivel de gastos también por debajo de la realidad. No haber usado este método habría significado la existencia de un presupuesto declarado y de un presupuesto oculto.[1/]

El sistema de aumentos es un poco más dinámico que los anteriores, pero adolece del defecto de que sus estimaciones de los incrementos se basan en la experiencia pasada, que nada tiene que ver con las fluctuaciones económicas del futuro que serán las que determinarán, a la postre, que se cumpla o no la estimación. Este sistema es, pues, ciego frente al porvenir y mantiene cierto automatismo al atribuir a los aumentos una secuencia regular, independiente de los movimientos previsibles de la economía.

No obstante sus deficiencias teóricas, su utilización en la época actual es muy amplia, pese a que las economías de los países no evolucionan en forma rectilínea, sino que a veces con pronunciadas fluctuaciones. Pero este sistema es práctico y permite obviar la falta de información estadística detallada y oportuna. En los países con inflación, el aumento se calcula estimando la futura tasa de inflación.

Para superar las deficiencias de los sistemas anteriores, que fueron fruto de una época en que los gobiernos no deseaban incrementar su radio de acción, se aplica el método de la avaluación directa. Este sistema nace junto con la tributación directa: en efecto, en los países en que originalmente se aplicó, los impuestos directos a la renta y propiedad tenían una mayor importancia, siendo de poco valor técnico

---

1/ A partir de 1878, y como ocurrió después de 1852, la prosperidad económica hizo subir los rendimientos de los impuestos indirectos, produciéndose todos los años un superávit en las estimaciones. Frente a estos hechos, el Gobierno propuso emplear el método de los aumentos promedios. Pero terminada la prosperidad a partir de 1883, los aumentos previstos no se cumplieron y comenzaron a aparecer fuertes déficit en el presupuesto. El gobierno acostumbrado ya a su nivel de gastos crecientes, no podría frenar sus gastos. Pero en 1885 se decide a volver nevamente el método automático.

/los métodos

los métodos ya mencionados que se usan principalmente para estimar los rendimientos de los impuestos indirectos.

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

El sistema de avaluación directa, consiste en pronosticar, para cada fuente principal de ingresos, sus rendimientos en el curso del año fiscal, en función de los movimientos que acusan los hechos y las tendencias reales de la situación económica y social. Estos hechos provocan cambios en la base de los impuestos. Los hechos económicos que pueden influir sobre la base de los impuestos son, entre otros: el crecimiento real y monetario del producto nacional, la existencia de inflación, el advenimiento de una recesión o depresión económica, las mejoras en la administración de los impuestos, etc. Los hechos sociales que pueden influir son, por ejemplo, las posibilidades de alteraciones de la normalidad del trabajo por huelgas, conflictos u otras razones y la posibilidad de una guerra. En los países subdesarrollados de América Latina un importante rubro de estimación directa lo constituyen los rendimientos de los impuestos que gravan los productos exportables: una acertada estimación deberá atender a las tendencias de los mercados internacionales, a los volúmenes de producción posibles y a los precios previsibles.

Otro factor que se considera para evaluar los rendimientos es el movimiento de las tasas de los impuestos. Pero la técnica de avaluación directa se basa principalmente en la determinación de la base sujeta a

/tributación, o

tributación, o sea el objeto imponible. Esta base está formada por el volumen de las transacciones, o el volumen del ingreso, o el valor total de las propiedades afectas a impuestos, o el volumen de importaciones y exportaciones, etc. Para el empleo de la técnica de avaluación directa se requiere de una metodología de proyecciones de los fenómenos económicos que condicionan el crecimiento o decrecimiento de las bases.

ii) Metodología de cálculo de los ingresos gubernativos a base de avaluación directa

A fin de determinar la base imponible de los impuestos, cuyo rendimiento quiere calcularse, es necesario contar con una adecuada metodología de proyecciones que permita fijar los posibles cambios que puedan operarse en el futuro cercano en la base de los impuestos.[1]

La metodología del cálculo de los rendimientos de los impuestos en el ejercicio futuro, debe iniciarse con las proyecciones generales de la economía, continuarse con el estudio del sector externo e interno y finalizarse aplicando las tasas efectivas a las proyecciones de las bases imponibles. La proyección global de la economía es indispensable realizarla, por cuanto ella permite apreciar en conjunto el comportamiento probable del sistema económico y trazar un cuadro general previo en el cual enmarcar los estudios particulares. El estudio del sector externo, por su parte, reviste gran importancia en los países economicamente atrasados. Por último, las proyecciones del sector interno de la economía permite apreciar el grado de actividad que probablemente tendrá el sistema económico interno y con ello prever las posibilidades de recaudación de la tributación nacional.

Para conocer el nivel general de la actividad económica es preciso iniciar el estudio con una proyección de la demanda para el período presupuestario siguiente. Un instrumento metodológico usado en varios países - Estados Unidos, Noruega y otros - es el de confeccionar presupuestos nacionales. En la primera parte de este trabajo, se dejó establecida la utilidad que tiene para las proyecciones de la demanda futura. Al hacer la proyección de la demanda deberá, naturalmente, tener

[1] Véase Herman Robert Revenue Estimating in New York State Government, 1952.

/en cuenta

en cuenta el movimiento de los distintos elementos componentes del Producto Nacional Bruto. El nivel del producto nacional se altera por los cambios en las variables autónomas de las cuales las más importantes son las exportaciones y los gastos del Gobierno. Las exportaciones son probablemente, dentro de los componentes del producto nacional, las que experimentan cambios más sensibles en el corto plazo. Este hecho, sumado a la magnitud o importancia que tienen en las economías atrasadas, las transforma tal vez, en el punto central de las estimaciones. La vulnerabilidad de los países poco desarrollados a los cambios en el comercio externo, hace depender en buena medida la marcha general de la económica de las alternativas de auge o depresión de los centros cíclicos.

Para hacer las proyecciones de las exportaciones, deben estudiarse detenidamente aspectos como los siguientes: tendencias de los precios, política de formación o liquidación de stocks por parte de los centros importadores, posibles aumentos de la producción mundial de las materias primas exportadas, política de inversiones destinadas a abrir nuevas fuentes de producción, tendencias generales de la situación internacional, etc. Conocidas las posibilidades generales de los mercados exteriores, procede estudiar los problemas domésticos de producción de los productos exportables. En este sentido, deberán examinarse los niveles de producción posibles, los costos de producción internos, las perspectivas generales de la economía nacional en el futuro inmediato y las posibles tendencias inflacionarias o depresivas que puedan afectar a las exportaciones.

Hechas las proyecciones anteriores, procederá hacer el ajuste entre las respectivas de los mercados mundiales y las posibilidades nacionales de expansión, reducción o mantención de los niveles de exportación, determinados por aumentos o reducciones de costos de producción, liquidación o formación de stocks y en general, por la política de comercialización que se seguirá.

Hechas las proyecciones anteriores y los ajustes respectivos, se pueden establecer con aproximación los posibles cambios en las exportaciones. Estos cambios a su vez determinan alteraciones en la demanda que van a afectar a la marcha total de la economía.

/La demanda

La demanda también puede alterarse, si se producen cambios en algunos tipos de inversión. Una nueva orientación de las inversiones hacia actividades en las que la relación capital-producto es substancialmente mayor o menor, determinaría cambios importantes en el nivel y composición del producto nacional.

También será necesario estudiar la orientación de las inversiones privadas atendiendo a su composición y efecto multiplicador. Simultáneamente, deberá conocerse la incidencia que en la inversión privada tendrán los cambios en las exportaciones y en los tipos de inversión, especialmente gubernativas.

A los efectos que sobre la demanda pueden tener los cambios en las exportaciones y en las inversiones, es preciso agregar los posibles aumentos o disminuciones de los gastos del gobierno. Es evidente que, dado el volumen de los proyectos y programas que desarrolla el gobierno, se puede estimar aproximadamente el nivel mínimo que se requerirá en los expendios fiscales para mantener en funcionamiento dichos programas. La expansión, mantenimiento o reducción de la amplitud de las actividades gubernativas produce, naturalmente, efectos sobre el volumen de los gastos públicos y estos a su vez, sobre el volumen de la demanda nacional, pero si los ingresos no son suficientes para financiarlos, se pueden generar presiones inflacionarias de importancia.

Completando el estudio de la demanda nacional, y hechas las proyecciones respectivas, procede estimar los posibles desarrollos de la producción y el abastecimiento de los mercados. Para este efecto, deberán investigarse las tendencias fundamentales que las diversas producciones han mostrado en los últimos años y proyectar, en función de las perspectivas generales, los niveles de producción física. En esta forma, se llega a estimar el posible volumen de la oferta en períodos siguientes.

Por último, a fin de tener un marco de referencia que nos permite tener una visión de las perspectivas del gasto público y por ende, de financiamiento, es preciso realizar un ajuste al nivel de gastos públicos con el objeto de equilibrar la demanda global y la oferta de productos.

Una vez ajustadas las proyecciones, es preciso calcular el coeficiente

/de elasticidad

de elasticidad de los ingresos gubernativos. Ante un cambio porcentual en el ingreso nacional, debería corresponder un cambio porcentual equivalente en la recaudación tributaria. Si el sistema financiero es inflexible, porque se ha establecido sobre bases rígidas que impiden su crecimiento natural ante el aumento del ingreso nacional monetario, entonces quiere decir que el gobierno tendrá que ajustar sus cálculos de entradas a niveles inferiores a la tasa de aumento del ingreso nacional.

Una vez estudiadas las tendencias generales de la economía y establecidas las proyecciones, deberá entrarse en un estudio particular detallado del sector externo e interno de la economía con el objeto de precisar en forma concreta los cambios en la base imponible de los diferentes impuestos que sobre ellos recaen.

En el estudio del comportamiento de la demanda global, ya se destacó el método de proyecciones de las exportaciones. Estos mismos antecedentes nos proporcionan los datos necesarios para estimar la base imponible de los tributos a las exportaciones. Pero además nos entregan los elementos de juicio necesarios para proyectar el nivel de las importaciones, dentro de los supuestos que fije la política de comercio exterior del gobierno. La composición de las importaciones se fija en la mayoría de los países a través de decisiones políticas que determinan la asignación de las divisas a los diferentes rubros de importación. Un dato muy importante para determinar el valor de las importaciones es el relativo a los tipos de cambio que se emplearán para liquidar las divisas. Las proyecciones de las importaciones deberán atender, entonces, al volumen físico de la internación, a su composición por productos, y a su cotización en oro, moneda dólar o moneda nacional. Determinado con estos antecedentes el valor de las importaciones de diferentes clases, se les aplican las tasas respectivas.

Los antecedentes sobre demanda global son también de gran utilidad para los cálculos de los ingresos internos. En primer lugar, se debe partir con la proyección del nivel del ingreso nacional. Las cifras aludidas deben ser presentadas en forma de presupuesto nacional a fin de permitir la proyección de los principales componentes del ingreso por

/unidades económicas

unidades económicas. A este efecto, se recomienda hacer proyecciones del ingreso por tipos de compensación, esto es, por concepto de remuneraciones del trabajo, del capital, de los empresarios, etc. Estas cifras, previa la evaluación de las rentas exentas y los ajustes por deducción, permiten estimar los impuesto cedulares a la renta.

De igual importancia son las proyecciones del ingreso generado por sectores económicos. Las rentas que distribuirá la agricultura, la industria, la minería, el comercio, etc., son datos que interesa proyectar a fin de hacer las estimaciones directas, previos los ajustes por exensiones, deducciones y demás, de los rendimientos de otros impuestos cedulares a la renta. En especial, estas proyecciones, permiten estimar los movimientos de corto plazo de las utilidades de la empresa.

Finalmente, en este orden de ideas, interesa contar con antecedentes acerca de la distribución del ingreso nacional. La tabulación de los ingresos en distribuciones de frecuencia que muestren los niveles de ingresos, expresados en unidades de salarios o sueldos vitales, y el número de personas que obtienen dichos ingresos. Estas cifras permitirán la proyección de los ingresos de los distintos grupos sociales y con ello harán factible las estimaciones de los impuestos progresivos a la renta.

Junto con las proyecciones detalladas de los ingresos, mencionada anteriormente, es necesario realizar estimaciones del valor del capital nacional y particularmente, de aquella parte de la riqueza tangible, formada por las tierras, predios, casas habitación, edificios comerciales, etc. Las estimaciones de la propiedad territorial tienen por objeto apreciar el valor total de los predios agrícolas, rurales y urbanos. El valor de la propiedad inmueble puede acrecentarse o por efecto de nuevas construcciones, urbanizaciones, obras públicas y otras mejoras, o por efecto de reavalúos de la propiedad. Cuando la economía muestra tendencias al alza de los precios, debe establecerse un método periódico de reavalúos o un sistema de reavalúo automático en función del alza del nivel de precios, que tenga por fin colocar el valor de los predios, para fines tributarios, a un nivel similar al valor comercial de los mismos. Las proyecciones del valor de los bienes raíces dependerán, entonces, de los sistemas de reajuste que se hayan establecido. Calculado el valor

/de los

de los predios conforme a las proyecciones practicadas, se aplican las tasas al monto total y se obtiene el rendimiento probable del impuesto.

Las cifras relativas al valor de los predios deben hacer posible también la estimación de los impuestos sobre la transferencia de bienes inmuebles. Para éste efecto, la experiencia histórica y las previsiones en materia de actividad comercial, dan índices del volumen aproximado de las transferencias en bienes raíces. Hechas las proyecciones respectivas, se hace el cálculo de los rendimientos de estos impuestos.

Otro renglón de ingresos que es importante proyectar es el de los impuestos a las ventas. Los tributos a las ventas, gravan, por lo general, las transacciones en bienes finales y en bienes intermedios. Para poder estimar el rendimiento aproximado es necesario hacer una proyección de los niveles que alcanzarán las transacciones interindustriales. Para este efecto, el instrumento de estudio más útil es la matriz de insumo-producto. La proyección del cuadro de transacciones interindustriales se basa en las proyecciones de la demanda global, ya hecha. Aplicando a la demanda global los coeficientes de elasticidad-ingreso, se puede determinar su composición. Determinadas así las demandas sectoriales, se aplican los coeficientes de requisitos directos o indirectos por unidad demanda final. En esta forma se calcula el volumen de transacciones que en bienes intermedios va a realizar la economía. A estos valores determinados se aplican las tasas efectivas para obtener el rendimiento.

Para estimar los impuestos a la producción, el método a seguir es el de proyectar la producción física, de dichos productos. En los países en que se grava el nivel de productos, el cálculo debe hacerse considerando sólo las primeras ventas de los fabricantes, sin considerar los recargos de precios sobrevinientes por transacciones entre el producto y el mayorista y el minorista. Los servicios, como el turismo, distribución, juegos, etc., también deben ser proyectados en relación a una razonable tasa de incremento de acuerdo a la experiencia de los años anteriores.

/e) Proyeccion

c) Proyección del endeudamiento necesario

Ya se ha visto que la proyección de los ingresos y gastos públicos totales permite determinar, por una parte, el monto de ahorros públicos susceptibles de generar en las dos hipótesis de crecimientos postuladas para los años 1961 a 1965, y por otra parte, calcular los recursos adicionales que serían necesarios para complementar los ahorros del gobierno en el financiamiento de las diversas inversiones públicas. 1/

La diferencia entre el total de inversiones públicas postuladas y el monto de los ahorros que puede generar el sistema fiscal, representa el endeudamiento a que debe recurrir el gobierno para alcanzar las metas de inversión pública. Estos recursos complementarios pueden derivarse en un mas eficiente manejo de la deuda pública interna que, como ya se ha señalado en este estudio, ofrece halagüeñas perspectivas para atraer ahorros privados, siempre que se innove en algunas formas de su administración y, sobre todo, se fundamente en el criterio de atraer voluntariamente los excedentes que puede destinar el sector privado a la adquisición de bonos públicos mediante vasto programa de incentivos especiales. Los mecanismos de colocación forzosa utilizados hasta ahora parecen tender a un límite y si no se introducen cambios en el manejo de la deuda pública interna, existe el peligro de apelar en forma creciente al expediente inflacionario de colocar valores del Gobierno en el Banco Central.

Con respecto a la deuda pública externa y a la capacidad de contratación del país, es una cuestión que se debe analizar en estudios del balance de pagos. En todo caso, la combinación más acertada para el financiamiento de los programas de inversiones del gobierno entre recursos nacionales provenientes de un aumento de la deuda pública interna y fondos procedentes del exterior a través de una expansión de la deuda externa, es cuestión difícil de proyectar, pues en la elección entra en juego todo un complejo de factores políticos, económicos y financieros.

1/ Estos métodos se analizan detalladamente en Análisis y proyecciones del desarrollo económico - Introducción a la técnica de programación (E/CN.12/363) y estudios sobre el desarrollo económico de la Argentina (E/CN.12/429/Rev. 1), Bolivia (E/CN.12/430 y Add. 1/Rev.1), Brasil (E/CN.12/364/Rev.1) y Colombia (E/CN.12/365/Rev.1)

Cuadro 56

PROYECCIONES DEL AHORRO PUBLICO, ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO Y FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

	1961	1962	1963	1964	1965
HIPOTESIS A					
Ahorro Público	735	874	1 012	1 097	1 226
Inversion Pública	844	992	1 163	1 211	1 286
Recursos del Crédito	109	145	151	114	60
Contribución del Gobierno en el financiamiento de las inversiones públicas	870	853	870	905	953
HIPOTESIS B					
Ahorro Público	730	852	998	1 209	1 444
Inversión Pública	859	998	1 245	1 352	1 465
Recursos del crédito	129	136	247	143	21
Contibución del Gobierno en el financiamiento de las inversiones públicas	850	862	802	894	985

Resumen

El diagnóstico del sector gubernamental tiene por objeto la identificación de los principales aspectos del desarrollo de la maquinaria gubernamental, precisando el papel cumplido como promotora del crecimiento, como mecanismo de redistribución del ingreso y de estabilidad monetaria. El diagnóstico debe ceñirse en su presentación a un conjunto de normas tendientes a lograr una articulación eficaz del mismo con el diagnóstico general de la económía. En el se deben examinar los factores "exógenos" y "endógenos" del sistema fiscal, analizando las estructuras de ingresos y gastos, como asimismo los elementos dinámicos del sistema.

El objetivo de las proyecciones es ilustrar acerca del papel que puede desempeñar la política fiscal de ingresos y gastos públicos en los próximos años bajo las diversas hipótesis de crecimiento postuladas para la economía en su conjunto, dentro de un plan de desarrollo.

/Las proyecciones

Las proyecciones que se formulan por lo general, comprenden el Gobierno General. Para estos efectos ilustrativos se presenta un ejemplo en el que los gastos e ingresos se proyectan con base en dos hipótesis fundamentales: la primera, se fundementa en un crecimiento del producto nacional bruto, a precios constantes, del 3,5 por ciento; y la segunda en una tasa de crecimiento del mismo producto del orden de 4,5 por ciento.

Todas las proyecciones parten de los siguientes supuestos:

1) que el Gobierno asumirá en los próximos años un papel fundamental en la promoción del desarrollo económico;
2) que los gastos públicos totales del sector público deberán expandirse a una tasa mas rapida que el producto nacional bruto, es decir con un coeficiente de elasticidad superior a la unidad;
3) que la estructura tributaria y la organización gubernamental permanece constantes;
4) que la distribución de patrimonios entre gobierno nacional, gobiernos departamentales y gobiernos municipales se altera en el sentido de que el aumento de participación en el producto nacional se destinará a los estados y Municipios, que se harán cargo de programas que se descentralizarán en materia de salud, educación y obras regionales.

La proyección de los gastos públicos consolidados del gobierno nacional de los departamentos y de los municipios se hace tomando en consideración que a estos organismos corresponde velar simulatáneamente por el orden público, el sostenimiento de los servicios gubernamentales de administración general, la prestación de servicios de salubridad, educación y previsión, renglones en los que en la actualidad subsisten acentuados déficit en todos los países de América Latina, como asimismo promover programas públicos de inversión.

Se presentan primero ejemplos con distintas alternativas, sobre proyecciones de gastos públicos, y luego se hace igual consa con los ingresos.

Dentro de los gastos se establecen los criterios a seguir para hacer proyecciones desde el punto de vista económico y desde el funcional. Con respecto a este último enfoque, se señalan diversos métodos para su apertura en programas y actividades, conformando la estructura funcional-por programas de los gastos.

/Con respecto

Con respecto a los ingresos, se establecen distintos criterios para hacer las proyecciones de los impuestos y otros ingresos, fijando los métodos de calculo de los rendimientos de los impuestos.

Bibliografía

Buck, A.E. "Public Budgeting", Harper and Brothers, New York 1959.

Corfo "Plan Decenal de desarrollo económico y social" Santiago, 1961.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico "Diagnóstico del desarrollo del Uruguay" Montevideo, 1963.

Instituto Nacional de Planificación "Diagnóstico del desarrollo de Perú", Lima 1963.

Cordiplan "Plan de la Nación 1963-66". Caracas, 1963

Departamento de Planeación "Plataforma de Desarrollo Económico y Bienestar Social", Bogotá, 1960.

Departamento de Planeación "Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social", Bogotá, 1961.

Herman, Robert "Revenue Estimating in New York State Government", 1952.

Instituto Nacional de Planificación "Diagnóstico del desarrollo de Perú". Lima, 1963.

Junta Nacional de Planeamiento "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" La Paz, 1961.

Martner, Gonzalo "Desarrollo de las Finanzas Públicas de Colombia en el período 1950-60", Bogotá, 1961.

Stourm, René "Los Presupuestos". Ed. La España Moderna, Madrid, 1917.

Universidad de Costa Rica "Estudio del Sector Público". San José , 1961.

Vusković, Pedro "Técnicas de Planificación". Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1963.

Capítulo VII

LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

1. Aspectos generales

En este capítulo se analiza la técnica del presupuesto por programas y actividades, y su uso como instrumento de programación de los gastos públicos, tanto en el Gobierno Central y en las empresas públicas.

En primer lugar, se discuten los conceptos generales en que se basa esta técnica, señalando sus ventajas y características más sobresalientes. En seguida se plantean algunos aspectos relacionados con la clasificación de programas y actividades, con especial referencia a los programas de funcionamiento y capital. Mas adelante se señala el método de identificación de resultados y medición de costos. En seguida, se discute una metodología de control de resultados y de evaluación de la marcha de los programas. Se continúa con la discusión de los métodos de aplicación de esta técnica a los presupuestos de las empresas públicas el examen de los procedimientos de instalación de un sistema de presupuesos por programas y actividades.

a) Definición del presupuesto por programas y actividades

Es importante establecer un concepto claro de lo que se entiende por presupuesto por programas y actividades.

La División Fiscal de Naciones Unidas ha sugerido que un presupuesto por programas y actividades "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza mas bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un Gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc., no son, naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hospitales construídos, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el Gobierno adquiere y las cosas que realiza".[1/]

1/ Véase Naciones Unidas "Presupuesto de Programas y de Ejecución por actividades" E/CN. 12/BRU.1/L. 1959

El Manual de presupuesto por programas y actividades preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, sostiene, complementando el concepto anterior, que el presupuesto por programas y actividades "se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo como son las consignadas en los planes de desarrollo económico".1)

Como puede observarse, el presupuesto por programas y actividades clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos. Naturalmente los programas y las actividades están a cargo de las dependencias administrativas del Gobierno, los que pasan a ser unidades ejecutoras de programas. El presupuesto por programas y actividades obliga al funcionario administrativo a formular un programa de su acción, y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo. Estos programas de acción son propuestos por el Ejecutivo al Congreso y cuando éste les da su aprobación se formula un verdadero contrato en virtud del cual el Ejecutivo se compromete a prestar un cierto volúmen de servicios.

El sistema presupuestal por programas y actividades ha sido introducido en los países más avanzados como una forma de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo, y de mejorar las selecciones de las actividades gubernamentales. En los Estados Unidos la Comisión Hoover recomendó en 1949 que "el Gobierno Federal revise totalmente el concepto que tiene del presupuesto mediante la adopción de un sistema basado en funciones, trabajos y proyectos que podría ser llamado presupuesto por actividades".

En Puerto Rico el presupuesto de la División de Hospitales del Departamento de Salud se presenta a base del sistema de "Presupuesto por programas" cuya característica principal es que en todas las fases del proceso, la atención se concentra en el trabajo a realizar o en los servicios a prestar, y se determinan las asignaciones para lograr los objetivos de cada programa, en términos del volúmen de trabajo y los costos de producción.

"Manual de Presupuestos por Programas y Actividades" de Naciones Unidas. Documento E/CN.12/BRW.2/L.4.12 de Julio de 1962.

/En América

En América Latina, en Colombia, el sistema de presupuesto por programas está destinado a reflejar los objetivos de largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas, y debe presentarse de manera que refleje las actividades, programas y proyectos del gobierno. Conceptos parecidos se establecen en las Leyes Orgánicas de Presupuestos del Perú y de Paraguay

2) Ventajas del Presupuesto por Programas y Actividades

Las ventajas de un presupuesto por programas y actividades han sido resumidas por diversos autores, según sus experiencias propias.

Por ejemplo, el señor John A. Donaho resumió las ventajas del sistema en la siguiente forma:"... la decisión para adoptar presupuestos por resultados se hizo teniendo en cuenta las siguientes ventajas:

1. Mejor planeación del trabajo
2. Mayor precisión en la confección de los presupuestos
3. Determinación de responsabilidades
4. Mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas
5. Mejor comprensión por parte del Ejecutivo, del Legislativo, y del público, del contenido del presupuesto.
6. Identificación de las funciones duplicadas
7. Mejor control de la ejecución del Programa".1)

Las ventajas anteriormente descritas fueron sugeridas por la experiencia de la implantación del sistema en Maryland, EE.UU. Pero no obstante, este sistema fué modelado sobre la base de la experiencia de Richmond, Virginia. Para este caso se señalaron las siguientes ventajas:

1. Se redujeron las apropiaciones adicionales, al darle flexibilidad al presupuesto, de un total de 50 por año a unas dos o tres.
2. Los informes sobre política pública son presentados directamente al Consejo y al público.
3. Los administradores y consejeros tienen ahora un cuadro claro de las funciones de la ciudad y de sus costos.
4. El público está mejor informado acerca de lo que hacen los gobernantes de la ciudad y lo que cuesta.
5. Los empleados en todos los niveles dentro del gobierno han llegado a tener conciencia del costo y logros alcanzados.

1) John Donaho "The Performance Budget" Minist. Finance. Febrero 1950.
2) Robert B. Elmore "Performance Budgeting in Richmond",Virginia.

/De acuerdo

De acuerdo con los trabajos realizados en Cincinatti, las ventajas del sistema fueron resumidas así:

1. Mejor información
2. Mejor revisión del trabajo administrativo
3. Estimaciones presupuestarias más precisas
4. Mejor comprensión de los requerimientos
5. Información completa. 1)

Desde otro punto de vista, se han sintetizado las ventajas del presupuesto por programas en su primera etapa así:

a) Crea en la mente de las personas que confeccionan presupuestos y en aquellos que deben aprobarlos, la necesidad de elaborar un método de planificación ya que necesariamente deben hacer estimaciones para el año siguiente de la cantidad de actividad que se realizará en cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el presupuesto anterior, los funcionarios deben decidir sobre la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de dichos servicios.

b) El sistema de presupuestos-programas acumula sistemáticamente una valiosa información indispensable para la formulación de planes y su permanente revisión.

c) Al formular descentralizadamente el presupuesto se crean las bases y la organización necesarias para una planificación que se debe hacer desde la base de la pirámide organizativa y fluir coordinadamente hasta su cumbre.

d) Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el presupuesto-programa contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares, y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ellos. 2.)

3) Diferencias entre el presupuesto tradicional y el por programas y actividades.

El desarrollo de esta ténica ha sido una respuesta que se ha dado a la falta de información que puede percibirse en los presupuestos tradicionales. Como ha dicho la Comisión de Organización Administrativa del Estado de Maryland, "el presupuesto tradicional da la ilusión de precisión y control

1) C.A. Harrell y Vernon E. Koch "Basic and Suplemental Budgets". Cincinatti.
2) República de Cuba "Manual del Presupuesto-Programa".

/legislativo

legislativo, pero es en los hechos tan confuso, que frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en término de la actividad del estado". El presupuesto por programas muestra el significado de la actividad estatal, clasificada por separado.

Cabe hacer notar que un presupuesto por programas está orientado no sólo por las acciones inmediatas, sino que por metas de largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo. Por ello, es útil para encuadrar las decisiones de los organismos y servicios públicos dentro de líneas sostenidas de acción, construyendo un todo armónico. Como se ve esta forma de presupuesto está adaptada a las necesidades de la planificación presupuestaria; sus clasificaciones sirven a la oficina de presupuesto, al jefe del ejecutivo y a los legisladores, para revisar el presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas y de la distribución de los fondos entre programas que aseguren el cumplimento más apropiado de cada función y subfunción. Este presupuesto muestra por separado los gastos en cada uno de los proyectos del ejecutivo y sus costos; permite entonces, lograr la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia e integración.

La técnica analizada permite hacer una estimación del costo de los programas y a través de ello hacer comparaciones con otras alternativas. La confección de un presupuesto de esta clase puede deternerse en la formulación de dichos programas y el cálculo de sus costos o bien prolongarse en la determinación de las unidades físicas que producirán los organismos en su gestión.

El objetivo de un presupuesto por actividad es mostrar lo que el gobierno "hace". No centra su interés como el presupuesto tradicional en lo que el gobierno "compra" para hacer las cosas.1) En esta modalidad de presupuesto existe, pues, un cambio de énfasis desde los medios de hacer las cosas, como ser los materiales, los servivicios personales, etc., hacia las realizaciones en sí mismas.

1) Ver Buck A.E., "Performance Budgeting for the Federal Government".Tax Review July, 1949.

/Las razones

Las razones de la buena acogida encontrada en diversos países 1) por el sistema de presupuesto por programas y resultados son varias. Los administradores vieron en el sistema un medio racional de justificar detalladamente sus actividades y para poder mostrar su contribución a la comunidad. Los economistas vieron en él un método de reducir el desperdicio en el uso de los recursos gubernativos y de maximizar los resultados, logrando una movilización expedita de los medios en función de los fines trazados.

Los ciudadanos fueron seducidos por la posibilidad de introducir economías que el sistema representa, y un medio de ver rebajada o mejor utilizada la carga tributaria. El Gobierno encontró en el sistema grandes ventajas para

---

1) Por ejemplo, una Reunión Técnica patrocinada por la Comisión Económica para el Lejano Oriente de Naciones Unidas tomó nota de que "al formular el presupuesto tradicional o al proceder a la fiscalización del presupuesto de algunos países se interesan verdaderamente en el carácter práctico de las operaciones propuestas o ejecutadas. Si bien en el presupuesto tradicional los desembolsos previstos se dividen según el departamento que los gasta y, dentro de cada departamento, según diversas partidas, como son los sueldos, el material, los gastos de viaje, etc., los departamentos han de justificar sus demandas de crédito en relación con los servicios que suministren o la labor que realicen. Acontece a menudo que las notas explicativas adjuntas a las previsiones de gastos presentadas a la autoridad legislativa, facilitan informaciones sobre los programas y las actividades a que se refiere cada voto del Parlamento o cada partida de apertura de créditos votada por el órgano legislativo. También se encuentran datos sobre el volúmen de los trabajos referentes a programas y proyectos importantes de algunos países en los informes administrativos de los ministerios o departamentos interesados o en informes referentes a proyectos especiales".

"Esta información complementaria contiene a menudo detalles sobre los resultados prácticos logrados, como el aumento de la capacidad productiva de electricidad, la superficie de tierra cultivada o regada, el número de hospitales o escuelas construídos, etc. Constituyen la base de lo que podría llamarse la "evaluación presupuestaria en términos reales". La Reunión Técnica tomó nota de que en los Estados Unidos esta forma de evaluación se practica sistemáticamente en muchas esferas. En el propio presupuesto se dan, junto con la indicación precisa de los gastos correspondientes a una actividad determinada del Gobierno, datos seleccionados sobre el "volumen de trabajo", en que figuran los resultados alcanzados durante los años anteriores y los resultados previstos para el ejercicio financiero correspondiente. Ello no sólo se hace para los proyectos de construcciones, tales como carreteras y edificios, sino para algunas otras actividades respecto de las cuales pueden facilitarse datos significativos acerca del volúmen de trabajo. Las aclaraciones acerca de los gastos efectuados por concepto de recaudación de impuestos, por ejemplo, vienen acompañados de información referente al producto de los impuestos, la asignación de las contribuciones, etc.".

/conocer a

conocer a fondo los diversos programas que impulsa, para fijar prioridades para evitar duplicaciones y hacer economías en los gastos.1)

En resumen, la diferencia con la clasificación por objeto del gasto es tajante. El Presupuesto Tradicional detalla las cosas que el gobierno "compra" y el Presupuesto por Programas las cosas que el gobierno "hace". La clasificación por actividades procura entonces que las cosas que el gobierno compra sean clasificadas no sólo por tipos, como cosas en sí mismas, sino que como un conjunto organizado de acuerdo con las actividades que sirven. Por ejemplo, un saco de cemento es una parte de un camino, de una represa o de un edificio y como tal se le clasifica. Como se ha dicho, el énfasis se coloca en el proceso o en los propósitos tenidos en vista. Una tonelada de cemento en combinación con otros materiales, equipos y actividad física del hombre, llega a ser un "producto final" para la implementación de las decisiones programadas.

La clasificación por programas enlaza las cosas compradas y las cosas hechas o cumplidas. Esto es, según los especialistas, lo que ha sido obscurecido en la clasificación tradicional por objeto; la clasificación por resultados reorganiza los datos para ayudar, en lugar de confundir, las responsabilidades de los administradores, no en el sentido jurídico y contable, sino que en el sentido de la eficiencia con que cumplen su cometido. Es corriente ver como se aplican sanciones a funcionarios que violan la ley o los reglamentos o que sustraen fondos, pero rara vez se encuentra que haya sanción para la ineficiencia, el desperdicio y la incapacidad. El sentido que adquiere una Administración Pública que tiene un presupuesto por actividades es totalmente distinto de aquel que tiene un presupuesto tradicional. En el primer caso la opinión la juzga por sus rendimientos en términos de caminos construídos, niños educados, enfermos atentidos, servicios prestados, casas construídas, etc., en el segundo por el número de infracciones a las leyes y por los escándalos administrativos.

4) Algunas limitaciones de la técnica del presupuesto por programas

Los "productos finales" o las cosas hechas pueden ser, por ejemplo, el número de expedientes tramitados, los informes hechos, las carreteras construídas, los soldados entrenados, las toneladas de alimentos transportados,

1) Véase Seckler - Hudson,Cathryn "Performance Budgeting in Government",1953.

/el número

el número de declaraciones de impuesto auditadas, el número de huelgas resueltas, el número de almuerzos escolares repartidos, el número de presidiarios en las penitenciarías, etc. En general, se consideran como productos finales a todas las categorías tangibles de actividad estatal. Para el presupuesto por resultados, la definición de los productos finales es fundamental, es la que da su significado a la técnica y es a la vez su factor más limitante. 1)

Es posible, en la mayoría de los países, identificar los productos finales de la actividad gubernamental; de una manera u otra las cosas que el gobierno hace están registradas en alguna parte. El problema está en que muchas de las cosas que el gobierno hace no son significativas como una medida para producir resultados dentro de un programa. El programador y el preparador presupuestarios deben tener el suficiente criterio para seleccionar dentro de la variada gama de actividades que desarrolla un gobierno aquéllas que sean más significativas. Por ejemplo, las toneladas de basura colectada, los litros de agua potable proveídos, etc., son algunas unidades de medición de valor para la programación del gobierno, en las áreas respectivas.

El presupuesto por actividades tiene, sin embargo, el peligro de crear la ilusión de que las complejas y a veces inmateriales actividades del estado pueden ser medidas en su totalidad por los indicadores mencionados, haciendo olvidar otro tipo de actividades menos tangibles, pero de gran significación para la vida de la comunidad. Por otro lado, hay que tener presente, que el presupuesto por actividades no implica dar de por sí un juicio acerca de los programas, los juicios de valor deben ser dados por los programadores y por la opinión pública y sus representantes, los políticos. Por esto sería absurdo pensar que el presupuesto por actividades permite mostrar que se ha obtenido mejor salud, mejor transporte, mejor educación, mejor habitación; a lo más muestra la variedad y carácter de los logros, los cuales pueden facilitar la formación de un juicio acerca de la forma como se desenvuelven y progresan los servicios del estado, en relación a los costos de las mejoras introducidas. En consecuencia, la clasificación por programa a lo más nos provee de la evidencia efectiva acerca de lo que se está haciendo lo que facilita la labor de la administración en todos los niveles y permite demostrar la eficiencia de ellos.

---

1) Véase VS.BOB, "Towards a Better Budget on a Performance Basis" mimeo.

2) Clasificación por programas y actividades

Del concepto de Presupuesto por Programas y Actividades derivan las principales modalidades que puede revestir esta clase de presupuesto. Un sistema de este tipo está formado por un conjunto de categorías en virtud de los cuales se distribuyen los fondos para hacer las cosas programadas. Estas categorías conceptuales deben ser definidas con precisión e integradas en una nomenclatura uniforme, en la que se base técnicamente la programación del presupuesto y se logre su coordinación con los planes de desarrollo económico y social. En consecuencia, dentro de la técnica del Presupuesto por Programas existen diversas categorías de gran importancia que constituyen la columna vertebral de la programación presupuestaria. Estos conceptos principales son los de función, subfunción, programa, subprograma, actividad y proyecto. Cada uno de estos conceptos fue definido al tratar de la clasificación de los gastos por programas y actividades en el Capítulo relativo a las Clasificaciones del Presupuesto-Programa.

Las distintas definiciones dadas allí, sirven para fijar el marco conceptual, conforme al cual se clasifican los gastos por programas y actividades. En cierta medida, aplicar este sistema involucra en primer término identificar con claridad los tipos de programas y sus componentes. Es un trabajo de ordenamiento y sistematización indispensable para poder determinar resultados y medir costos.

Estos últimos pueden medirse con facilidad, cuando el programa o la actividad se identifica en forma coincidente con los "centros de costos". La instalación de un presupuesto por programas y actividades supone la clasificación correspondiente y el establecimiento posterior de una contabilidad de costos, en la que se identifiquen naturalmente los centros de costos.

3. La medición de resultados y de costos

Pero un Presupuesto por Programas es más que una clasificación de los gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales tras objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas.

a) Conceptos básicos para la medición de resultados y costos

El presupuesto por programas y actividades utiliza ciertos conceptos básicos o categorías programáticas que procura medir, estableciendo al efecto las respectivas unidades de medida. Los conceptos fundamentales son: necesidad pública, resultado, producto final, subproducto final, tareas, fuerza de trabajo, materiales, coeficientes de rendimientos, insumos, unidad ejecutora, costo total, costo unitario del producto final, costo total de la fuerza de trabajo, costo unitario hombre-año, costo unitario de materiales, etc. Se definirá a continuación el significado de cada uno de estos conceptos.

La necesidad pública es el requerimiento objetivo de la comunidad por satisfacer necesidades vitales. Estas necesidades tienen el carácter de colectivas por sus implicancias sociales; por ejemplo, eliminar una plaza es una necesidad pública; también dar facilidades de transporte, establecer sistemas de agua potable y alcantarillado, alfabetizar a la población, mantener el orden público, etc. La unidad de medida de la necesidad pública es el volumen del déficit real, por ejemplo, falta de 100.000 casas, 100.000 niños sin acceso a la educación, 1.000.000 de analfabetos, etc.

Frente a cada necesidad pública, el gobierno fija un propósito (reducir el analfabetismo, eliminar las epidemias, controlar los abastecimientos, etc.) que constituye la base de su política y su acción. Fijado el propósito, procede cuantificar la acción fijando una meta que se expresa a través de un resultado, como puede ser mejorar el índice de alfabetismo en tanto por ciento. La unidad de medida del resultado es

/la magnitud

la magnitud de resultado o de logro, por ejemplo, reducir el porcentaje de analfabetos en un 20% anual.

El proceso descrito anteriormente aparece en el cuadro que se incluye a continuación.

Cuadro 57

Sub-Programa	Necesidad Pública			Propósito del Programa (resultados a obtener)	Meta Anual		
	Denominación	Cantidad	Unidad de medida		Denominación	Cantidad	Unidad de medida
Alfabetización	Alfabetizar	1,000.000	Analfabetos	Reducir Analfabetismo en un 20% anual	Alfabetizar	200.000	Analfabetos

Para obtener un resultado es indispensable fijar el producto final a realizar, el cual constituye la meta de la acción. Este aspecto es muy importante en la técnica del presupuesto por programas, de ahí que sea conveniente extenderse un poco más en su tratamiento. Cabe recordar que el programa se abre precisamente en aquellas acciones donde es posible identificar productos finales (o actividades significativas). Los productos finales o las cosas hechas pueden ser, por ejemplo, el número de expedientes tramitados, los informes hechos, las carreteras construídas, los soldados entrenados, las toneladas de alimentos transportados, el número de certificados de registro civil expedidos, las hectáreas de reforestación, el número de declaraciones de impuesto auditadas, el número de huelgas resueltas, el número de almuerzos escolares repartidos, etc. En general, se consideran como productos finales todas las categorías tangibles de actividad estatal. Para el presupuesto por programas, la definición de los productos finales es fundamental, es la que da su significado a la técnica y es a la vez su factor

/más limitante.

más limitante. Es posible, en la mayoría de los países, identificar los productos finales de la actividad gubernamental; de una manera u otra las cosas que el gobierno hace están registradas en alguna parte. El problema está en que muchas de las cosas que el gobierno hace no son significativas como una medida para producir resultados dentro de un programa. El programador y el preparador presupuestarios deben tener el suficiente criterio para seleccionar dentro de la variada gama de actividades que desarrolla un gobierno aquéllas que sean más significativas. Por ejemplo, las toneladas de basura colectada, los litros de agua potable provistos, etc., son algunas unidades de medición de valor para la programación del gobierno, en las áreas respectivas. Para ilustrar la presentación de los productos finales a alcanzar, o sea las metas del programa, se incluye el siguiente esquema simplificado.

Cuadro 5

Sub-Programa	Meta	Unidad de medida
Alfabetización	200.000	Número de analfabetos

Algunos productos finales pueden segregarse en sus partes componentes, llamadas sub-productos finales. Tal es el caso del número de estudiantes de enseñanza media a capacitar, pueden separarse el número de alumnos de enseñanza secundaria, de enseñanza técnica, de enseñanza agropecuaria, de alfabetización, etc. Donde se pueden identificar sub-productos finales, es posible abrir sub-programas. Como ejemplo, puede verse el cuadro adjunto.

Cuadro 59

Sub-Programa	Actividades	Metas	Unidad de medida	Unidad Ejecutora
		200.000	Alfabetizados	División de alfabetización
Alfabetización	1. Formación de alfabetizadores	1.000	Número de alfabetizadores	Sección Alfabetizadores
	2. Publicación de silabarios	250.000	Número de ejemplares	Sección Publicaciones
	3. Dictación de cursos	1.000	Número de cursos	Sección Cursos

La tarea o trabajo es la acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado, expresado en un producto o sub-producto final a obtener. El volumen de trabajo se mide en unidades de trabajo, como el número de clases dictadas para educar a tal número de estudiantes. Donde es posible identificar un conjunto de tareas o trabajo, se puede abrir la respectiva actividad, conforme a la definición vista en el párrafo anterior.[1/]

Para realizar el trabajo se requiere de cierta cantidad de personal. La fuerza de trabajo está formada por el tiempo de que dispone el personal para ejecutar el trabajo. La medición de la fuerza de trabajo requiere el uso de una unidad de tiempo, que permite establecer el tiempo que dedica a su trabajo cada empleado. Las unidades de medida que se emplean para estos fines son las horas-hombre, días-hombre y años-hombre, que significan una hora, un día o un año trabajado por un hombre. Para la medición se requiere

1/ En algunos países se da el nombre de subactividad a las tareas o trabajos. Tal es el caso del Presupuesto de la ciudad de Los Angeles en Estados Unidos.

/que se

que se impute el tiempo realmente dedicado al trabajo, excluyendo por consiguiente, las vacaciones, permisos especiales, etc. También deben calcularse las horas que un hombre dedica a diferentes programas; por ejemplo, un médico puede trabajar dos horas al día para el programa de atención médica hospitalaria, una hora para el programa materno-infantil, etc.; debiendo imputarse el tiempo y el costo al respectivo programa. Como ejemplo ilustrativo, véase el cuadro que sigue.

Cuadro 60

Sub-Programa	Metas	Unidad de medida	Número de Hombres-año	Promedio de unidades por hombres-año
Alfabetización	200.000	Alfabetizados	1.000	200

Es muy importante relacionar el número de años-hombre con el número de unidades de producto final alcanzados. Esta relación se establece en el coeficiente de rendimiento de la fuerza de trabajo y sirve para medir la productividad del personal.

Para hacer el trabajo se necesita también de la disponibilidad de materiales y equipos. Es necesario medir el número de unidades de material que se requiere para ejecutar las operaciones dentro de un programa. Por ejemplo, si se va a dar enseñanza a tal número de alumnos y si es posible acomodar a dos por banca, se puede determinar el número de bancas necesarias.

La forma de determinar los insumos de materiales y de personal es mediante el uso de coeficientes de rendimiento. Estos constituyen un indicador de relaciones entre los resultados y los recursos requeridos. Por ejemplo, el coeficiente entre alumnos-profesor; entre días estada-camas, entre consultas externas-médicos; entre días-paciente, etc. De esta manera, si se programa educar tantos alumnos y se tiene la relación más adecuada entre alumnos-profesor, se calcula la cantidad de maestros que se requerirá. Si se establece tal número de consultas externas en los hospitales

/y se

y se tiene la relación consultas externas-médicos, se determina el número de médicos requerido. Con respecto a los materiales, se pueden establecer también relaciones técnicas, por ejemplo, el número de litros de DDT que se necesitan para rociar una casa contra la malaria.

Aplicando los coeficientes de rendimiento expuestos, se calcula el volumen de insumos del programa, sub-programa o actividad. Estos insumos pueden ser de personal, de materiales y de equipos. El personal se establece clasificándolo según sus especialidades técnicas y según niveles de ingreso. Los materiales se indican según su origen, de acuerdo con clasificaciones sectoriales. Los equipos se ordenan según su naturaleza y usos.

La responsabilidad de ejecutar los trabajos para lograr los resultados queda a cargo de un organismo del gobierno. Esta entidad se denomina "unidad ejecutora" del programa, sub-programa o actividad. Por lo general, la unidad ejecutora del programa será una Dirección General; del Sub-programa, un Departamento, y de la actividad, una Sección.

La suma del costo de la actividad y del sub-programa constituye el costo total del programa. El costo del programa se presenta clasificado según el objeto del gasto, según la clasificación que se presentó anteriormente. El costo total incluye, por lo general, el costo en personal, materiales, y las transferencias, en el caso de programas de operación. Y cuando se trata de programas de inversión incluye los gastos en sueldos y salarios para inversión, los materiales insumidos y todos los otros factores de costo de los proyectos. El costo de operación es aquél que no incluye las transferencias, ni los gastos de capital, sino que sólo los servicios personales y materiales.

Para los fines de evaluación de programas, es conveniente determinar el costo unitario del producto final, del sub-producto o de la actividad. El costo unitario se calcula dividiendo el costo de operación por el número de productos finales, o del volumen de trabajos, según el caso.

/También es

También es preciso calcular el costo de los insumos. Para ello se obtiene de la clasificación por objeto del gasto, el costo total del personal asignado, que está formado por los distintos tipos de remuneraciones. Conocido el número de personas que trabajan en un programa se puede calcular el costo unitario. Como ejemplo ilustrativo, véase el cuadro siguiente.

Cuadro 61

Sub-Programa	Actividad	Metas	Unidad de medida	Costo por unidad	Costo de Operación	Otros gastos	Total gastos
Alfabetización		200.000	Alfabetizados	0,20	40.000	2.000	42.000
	1. Formación de alfabetizadores	1.000	Número de alfabetizados	7,00	7,000	1,000	8,000
	2. Publicación de silabarios	250.000	Número de ejemplares	0,03	8.000	500	8.500
	3. Dictación de cursos	1.000	Número de cursos	25,00	25,000	500	25,500

Sub= Programa	Actividad	Partida según el objeto del gasto	Item	Artículo	Unidad de Medida	Número de Unidades	Costo per Unidad	Costo parcial	Costo Total (por partidas)
Alfa= betización	Dictación de cursos	3.Materiales y suministros	330. Produc= tos de papel	331.Papel de escri= torio	Número de blocks	100	2,50	250,00	
				332.Papeles comerciales	Número de formu= larios	1.000	0,50	500,00	
				333.Pro= ductos de papel	Número de res= mas	5.000	0,70	3.500,00	
				334.Pro= ductos de artes grá= ficos	Número de di= seños	10	20,00	200,00	
				335.Libros	Número de ejem= plares	1.000	50,00	50.000,00	
				336.Textos de ense= ñanza	Número de ejem= plares	50.000	20,00	1.000.000,00	
				337.Espe= cies timbradas	Número de resmas	200	40,00	8.000,00	
									1.062.450,00

En el caso de los materiales, se puede conocer también el costo de los materiales por la clasificación por objeto del gasto. Determinando el número de unidades físicas de material, se puede calcular el costo unitario de cada bien en particular. Por ejemplo, si se sabe el costo del ítem bancas para escolares, dividiéndolo por el número de bancas a comprar se obtiene el precio unitario de cada bien. Este método puede ser útil para establecer costos standard dentro de la administración pública. En el cuadro adjunto se presenta un esquema ilustrativo para el sub-programa de alfabetización.

b) Medición de resultados

Con respecto a la medición de resultados, el Seminario de Presupuestos de Santiago[1/] estableció que la discusión de este tema reveló claramente que, una vez adoptado el presupuesto por programas y actividades, corresponde, en primer término, analizar los programas y las actividades a fin de identificar las mediciones físicas que convienen mejor a la administración para los efectos de análisis, revisión y evaluación. Sin embargo, se admitió que para la transformación del presupuesto al sistema de programas y actividades no es necesario identificar de inmediato todas estas mediciones. Para comenzar, bastarían sistemas simples con que identificar el volumen de trabajo con planes de perfeccionamiento y de mayor desarrollo.

Con respecto a las operaciones mensurables, el Seminario admitió que la creación de un sistema medición de resultados permitirá a la administración obtener datos más exactos sobre las necesidades financieras y de mano de obra. Según este sistema, habría que relacionar el tiempo empleado en ejecutar un trabajo con el volumen de actividades a fin de establecer un coeficiente de rendimiento que permita calcular la mano de obra, necesaria para su realización. Otra forma más perfeccionada consiste en la utilización del sistema de costo unitario. Este se calcula dividiendo el total del valor de los recursos empleados por el volumen de actividad establecido, y permite determinar las necesidades presupuestarias para ejecutar una meta de actividad propuesta.

Se vio con claridad que es de suma importancia identificar las unidades de trabajo apropiadas para establecer un sistema de medición de resultados; una elección inadecuada conduciría a resultados inexactos y éstos, a su vez,

1/ Ver Informe citado, página 37.

/a erróneas

a erróneas decisiones administrativas. Para que las unidades de trabajo cumplan con su finalidad, es preciso que sean contables, que expresen el esfuerzo de trabajo, que puedan verificarse mediante cotejo con otros datos de control y que sean comparables dentro de determinados plazos. Las unidades deben exponerse en términos corrientes y su significado debe ser comprendido por el personal. Los controles de calidad también son importantes auxiliares del sistema y deben quedar establecidos dentro de la definición de la unidad de trabajo, o bien deben preverse en otra forma a fin de garantizar constantemente un producto adecuado; además debe crearse un sistema de registro, información y análisis que permita obtener los mejores resultados posibles.

El Seminario consideró la importancia que tiene el establecimiento de medidas físicas que abarquen los programas presupuestarios y los resultados obtenidos, y la conveniencia de implantar - siempre que sea factible - coeficientes de rendimiento que contribuyan al mejor análisis administrativo de las operaciones. Se admitió que los coeficientes de rendimiento tienen especial significación debido a que relacionan los insumos (trabajo, materiales, etc) con los productos (trabajo terminado, productos finales, etc.) de un programa o actividad. Algunos participantes señalaron que debía tenerse cuidado de no incurrir en exceso de afinamiento al crear sistemas de costo unitario, pues ese exceso puede traducirse en una enorme acumulación de papeles y contribuir a elevar demasiado los gastos por concepto de mantenimiento del sistema. A este respecto, se mencionó el uso del muestreo estadístico como posible sistema de medición. También se sugirió que aun en el sistema tradicional de presupuestos y contabilidad se podrían establecer coeficientes de rendimiento útiles para la administración.

Se dio término a la discusión de este asunto poniendo de relieve los siguientes problemas que plantean las mediciones: a) la tendencia a tratar de medir operaciones no mensurables; y b) las dificultades de mantener la calidad en el trabajo, cuando la actividad está sujeta a un sistema de medición. Sobre el primer punto, se subrayó que no se trata de contar las letras escritas o las páginas copiadas a máquina, sino de un intento de identificar la mano de obra necesaria o el costo que supone producir los

/resultados del

resultados del esfuerzo del trabajo de un programa o actividad. Con respecto a la calidad del trabajo los participantes admitieron que ningún sistema garantizaba el mantenimiento de la calidad. Se sugirieron varios enfoques: a) la posibilidad de incluir por escrito los aspectos cualitativos en la definición de una unidad de trabajo terminada; b) la posibilidad de establecer distintas normas de calidad para la evaluación del trabajo terminado, o c) la posibilidad de dar al supervisor inmediato la responsabilidad de garantizar un nivel sostenido de calidad en el trabajo producido. A este respecto se mencionó que existen estudios sobre la fijación de normas de calidad.

Como se ha visto en los párrafos anteriores, es necesario para la aplicación de la técnica del presupuesto por programas:

1. Elegir un nivel apropiado para medir los resultados, sean al nivel de programas, sub-programas y actividades;
2. Designar unidades representativas para la medición de los resultados;
3. Establecer métodos de registro sobre los volumenes de trabajos realizados;
4. Determinar relaciones entre el volumen de trabajos a alcanzar y el tiempo que se requiere para ejecutarlo.

Para hacer la elección de la unidad del trabajo realizado 1/ se requieren ciertos criterios fundamentales, como ser:

1. Debe ser contable y expresar el trabajo realizado
2. Es conveniente que se denomine en forma adecuada para su registro, comunicación y revisión
3. Se estima que debe tener coherencia
4. Debe ser significativa
5. Debe ser mensurable

Es interesante establecer algunos ejemplos de unidades de medición del trabajo en algunos programas representativos; para este efecto se han elegido programas en educación, salud, agricultura, obras públicas y servicios generales.

En el caso de la educación se ha elegido el programa de educación profesional, y de administración de bibliotecas de Filipinas.

1/ Véase Manual de Presupuesto por Programas y Actividades de Naciones Unidas. pág. 124 ob.cit.

Programa	Proyecto	Unidad de medida del trabajo
Educación Profesional	1. Educación comercial e industrial	Estudiantes matriculados
	2. Educación agrícola	Estudiantes matriculados
	3. Educación pesquera	Estudiantes matriculados
	4. Escuela Náutica de las Filipinas	Estudiantes matriculados
	5. Capacitación en industrias caseras	Estudiantes matriculados
Administración de bibliotecas y Archivos	1. Servicios de extensión bibliotecaria	Usuarios atendidos
	2. Servicio de Biblioteca Nacional	a) No. de libros, etc, catalogados, clasificados y tramitados b) Usuarios atendidos c) Anotaciones en el índice
	3. Administración general	Coeficiente de empleo en la administración general y gasto por año-hombre

Para el caso de la salud pública, se presentan algunos casos tomados del presupuesto de Filipinas.

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Servicios sanitarios locales	1. Unidades sanitarias rurales	Unidades en funcionamiento
	2. Servicios dentales	Pacientes atendidos
	3. Servicios de Higiene Social	Número de casos atendidos
	4. Servicios de erradicación del paludismo	a) Personas protegidas b) Labor de investigación
	5. Servicios de lucha contra la tuberculosis	Personas atendidas
	6. Saneamiento del medio ambiente	Inspecciones realizadas
Servicios hospitalarios	1. Hospitales generales	Número de camas desocupadas
	2. Hospitales especiales	Días-paciente a) Maternidad b) Niños c) Mentales d) Ortopedia e) Enfermedades contagiosas

/(continuación)

(continuación)

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
	3. Escuela de enfermeras	Personas capacitadas
	4. Escuela de obstetricia	Personas capacitadas
	5. Ayuda en materia de puericultura	Exposición de los objetivos de la ayuda
	6. Lavandería	Número de piezas lavadas
Producción de exámenes de laboratorio e investigación	1. Administración general	Coeficiente de empleo en la administración y gastos por año-hombre
	2. Exámenes patológicos y macrobiología	Número de exámenes realizados
	3. Investigaciones de laboratorio	Número de estudios de investigación realizados
	4. Deshidratación de plasma sanguínea	Centímetros cúbicos de productos de sangre
	5. Análisis químico sanitario	Número de exámenes realizados
	6. Producción de vacunas	Centímetros cúbicos fabricados
	7. Análisis de alimentos y drogas	Número de exámenes realizados

En lo referente a agricultura se ha tomado el caso del programa de producción de arroz y maíz y de protección y ordenación de bosques de Filipinas.

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Aumento de la producción de arroz y maíz	1. Investigación de arroz y maíz	Investigaciones realizadas
	2. Análisis de suelos	Muestras de suelos analizadas
	3. Producción y distribución de semillas certificadas	Cavans* de semillas producidas
	4. Control de pestes y enfermedades del arroz y el maíz	Hectáreas controladas
	5. Demostraciones de mejores prácticas agrícolas y capacitación de agricultores	Demostraciones realizadas
Protección y ordenación de bosques	1. Ordenación de bosques y uso de la tierra	Número de hectáreas ordenadas y arrendadas
	2. Reforestación y aforestación	Número de hectáreas plantadas

* Unidad de capacidad empleada en Filipinas que equivale a 16.5 galones.

/(continuación)

(continuación)

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
	3. Clasificación por tipo de uso	Número de hectáreas clasificadas
	4. Investigación	Número de proyectos de investigación realizados
	5. Prevención de la destrucción de bosques	Número de hectáreas protegidas
	6. Normas de clasificación de la madera	Número de metros cúbicos de trozas y madera serrada clasificados
	7. Administración general	Coeficiente de empleo en la administración general y gastos por año-hombre

Para ilustrar el caso de programas de obras públicas, se incluye el de conservación y reparación de caminos y el de construcciones, tomados del presupuesto filipino.

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Servicio de conservación y reparación de caminos	1. Carreteras y puentes nacionales	a) Kilómetros de carreteras nacionales atendidos
	2. Carreteras y puentes provinciales	a) Kilómetros de caminos provinciales atendidos b) Metros lineales de puentes provinciales atendidos
	3. Carreteras y puentes municipales	Exposición del proyecto
	4. Carreteras con pago de peaje	Carreteras con pago de peaje atendidas
Construcción (gastos de capital)	1. Riego	Hectáreas regables atendidas
	2. Edificios	Número de edificios
	3. Control de crecidas y avenamiento	Número de proyectos
	4. Obras portuarias	Número de proyectos

Con referencia al caso de servicios generales, se incluye un caso correspondiente a la administración de impuestos, tomado de Filipinas.

/Programa

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Administración y aplicación de leyes de impuestos internos, leyes y reglamentos tributarios especiales	1. Decisiones en materia de impuestos y otros servicios jurídicos	Decisiones adoptadas
	2. Determinación de los impuestos	a) Declaraciones de impuesto tramitadas y/o determinación del impuesto b) Casos tributarios tramitados y/o determinados
	3. Recaudación de impuestos	Casos cerrados
	4. Administración general	Coeficiente de empleo en la administración general; gastos administrativos generales por hombre-año

c) Medición de costos

La determinación de costos puede hacerse conforme a dos criterios: históricos y precalculados. Los primeros representan el valor de los costos hecho por la experiencia y los segundos los calculados en el presupuesto, es decir, antes de la ejecución de las actividades. Los costos precalculados pueden ser estimados o standard.

En el caso del presupuesto por programas, en el proyecto de presupuesto se presentan los costos precalculados, con base en estimaciones y en la contabilidad fiscal, los costos históricos. Estos, a su vez, sirven para estimar los costos precalculados del período siguiente.

Por lo general, en el método de presupuesto por programas lo que se determina son los costos directos o primo de las actividades o trabajos, o sea se incluye el valor de la mano de obra directa y el valor del material directo. Esto significa que el costo se identifica en cada resultado que se está alcanzando, sin considerar el material indirecto, la mano de obra indirecta, ni los gastos indirectos.

Con respecto a los distintos conceptos de costos que se aplican en la técnica del presupuesto por programas, cabe distinguir los siguientes:

1. Costo total del programa, que incluye el valor total de los bienes y servicios insumidos en todas las actividades que comprende el programa.

/2. El costo

2. El costo unitario de las metas que incluye el valor de cada producto final a alcanzar, por ejemplo, el costo de cada alumno a educar, o de cada casa a construir.
3. El costo de la actividad, que es el valor de los bienes y servicios insumidos en cada actividad.
4. El costo unitario de cada actividad, que incluye el valor de cada unidad de trabajo o resultado.
5. El costo de los insumos, que involucra el valor del material directo que se asigna al cumplimiento de una actividad, proyecto o programa; o el valor de la mano de obra directa utilizada en cada uno de ellos. Este costo de los insumos es dado por la clasificación según el objeto del gasto.

En el presupuesto filipino se presentan las mediciones de costos de las actividades en la siguiente forma.

Medición del trabajo

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-año		Costo por unidad de trabajo
					Total	Operaciones directas	
Cavans de semillas producidas	1959	29 048	29 048	427	68	63	₱ 22.92
	1960	34 940	34 940	230	152	144	14.45
	1961	71 660	71 660	442	162	154	7.82

En Venezuela, los costos por actividades y por unidad se presentan de la siguiente manera.

/Medidas del

Medidas del Trabajo

Denominación del Sub-Programa	Unidad de medida	Metas 1963	Costo Unitario De operación	Gastos de operación
01 Dirección y Supervisión General				2.429.575
02 Control de Tuberculosis y Brucelosis	Animales atendidos	600.000	3,07	1.845.609
03 Control de Enfermedades Parasitarias	Tratamientos Antiparasitarios	1.600.000	0,38	609.634
04 Control de Fiebre Aftosa	Vacunaciones	4.500.000	0,44	1.996.000
05 Defensa Sanitaria	Animales atendidos	7.000.000	0,50	3.523.614
06 Sanidad Vegetal	Inspección de Productos Químicos locales e Inspección Fito-Sanitaria	5.760	118,10	680.284
07 Control de Producción Lechera	Vacas	8.000	62,35	493.936
08 Inseminación Artificial y Control de Ginecología	Inseminaciones	37.400	25.11	939.462
09 Producción Animal	Animales producidos	700	929,50	650.672
10 Planificación y Asistencia Técnica a Granjas	Granjas	130	625,06	81.258
11 Registros Ganaderos	Animales Registrados	6.000	26,43	158.636
12 Identificación de la Propiedad Ganadera	Hierros	10.000	71,13	711.382
TOTAL PROGRAMA				14.120.062

En el Presupuesto de Capital del Ecuador, se calcula el costo de cada "trabajo" dentro de cada obra en la siguiente forma:

/Medidas de

Medidas de trabajo en el Programa de Construcción de Carreteras del Sector Santo Domingo-Novillo

Item	Concepto	Cantidad	Unidad	Precio Unitario	Precio Total
1	Excavación sin clarificar	200.000	M3	$ 7,30	$ 1.460.000
2	Excavación para estructuras	2.000	M3	20,00	40.000
3	Relleno seleccionado	1.500	M3	25,00	37.500
4	Hormigón simple Clase A	150	M3	575.00	86.250
5	Hormigón simple Clase B	300	M3	525.00	157.500
6	Acero de refuerzo	32.500	Lb	2,30	74.750
7	Tubo acero ⌀ 30"	500	ML	340.00	170.000
8	Tubo acero ⌀ 36"	300	ML	605.00	181.500
9	Sub-base	25.000	M3	22,00	550.000
10	Base	45.000	M3	48,00	2.160.000
11	Sobre acarreo	2.500.000	M3/km	1,30	3.250.000
12	Tratamiento bituminoso doble	416.000	M2	9,55	3.972.800
	Suma parcial				12.140.300
	Contingencia				1.821.045
	Sub-total				13.961.345
	Fiscalización				550.000
	TOTAL				14.511.345

El establecimiento de métodos de medición de resultados y de determinación de costos, vistos en los párrafos anteriores, supone cambios en la contabilidad fiscal. Al efecto, en cada programa y actividad habrá que crear un centro de costos, al que se imputen las respectivas partidas a fin de determinar el costo total de los mismos. Estos costos totales deben relacionarse con las metas y de este modo obtenerse el costo unitario.

Lo anterior implica establecer un "sistema de contabilidad por programas", conforme al cual se obtenga la información sobre la marcha de los rpogramas y se realice el control financiero. Sobre esta materia, el Seminario de Presupuestos de Santiago de 1962 estableció en su informe ya citado que " en el presupuesto por programas y actividades conviene usar dos tipos de control financiero, a saber, la fiscalización del empleo que se da a los fondos asignados y el control del costo de los programas. Ese control se ejerce teniendo en cuenta las fases de

/una transacción

una transacción financiera, o sea, los compromisos que reflejan las órdenes de compra de bienes o servicios; los gastos devengados, que representan los bienes y servicios recibidos; los desembolsos, que representan los pagos efectuados, y los gastos que reflejan los bienes y servicios que se usaron. Se dio por sentado que la elección de la base de control depende del grado de perfeccionamiento del sistema contable en cada país. Sin embargo, para garantizar que las operaciones se realicen conforme a las limitaciones de los créditos presupuestarios, el control de los fondos debe ejercerse en función de los compromisos. Para la fiscalización más exacta de los programas, el control debe efectuarse en función de los gastos devengados, porque reflejan sus realizaciones físicas.

A juicio de los participantes, el control de los fondos debe ejercerse a través a) de las cuotas asignadas a las organizaciones usuarias, b) de procedimientos según los cuales el uso de los fondos se planifica y autoriza en relación con el período de disponibilidad, y c) de informes periódicos que reflejen el monto de las cuotas, lo que se ha gastado y el saldo disponible. La cantidad de cuotas debe reducirse al mínimo y usarse exclusivamente para servir su finalidad inicial, es decir, el control de los fondos. A los efectos del control de los programas, el Seminario consideró el empleo de un procedimiento de planificación financiera en virtud del cual la responsabilidad de la dirección de los programas recaería en las unidades ejecutoras y se aprobarían presupuestos de operación para cada organización a fin de identificar el trabajo, el calendario de trabajo y los costos estimados. En ese presupuesto de operación se establecerían metas flexibles de costo en relación con el calendario de trabajo que figura en el programa asignado. Si estos presupuestos de operación se combinan con los datos reunidos en las cuentas por actividades de los programas, proporcionarían las bases para los informes sobre las realizaciones, que muestran los resultados en relación con el programa y el plan financiero aprobado.

4) La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas

Aquí se presenta una discusión acerca de la forma de aplicar la metodología de preparación, ejecución y control de presupuestos por programas a las empresas del estado.

La dimensión de estas instituciones, como también el hecho de tener finalidades de naturaleza distinta, hace necesario tratarlas por separado. Es frecuente en América Latina encontrar empresas de una extraordinaria magnitud como ser Comibol en Bolivia, la Empresa de Ferrocarriles en Argentina, Ancap en Uruguay, Antelco en Paraguay, Electroaguas en Colombia, etc. que requieren de un avanzado y amplio esquema de planificación, presupuesto y control; mientras es notoria la magnitud relativamente pequeña de los gobiernos estaduales, tal vez excepto Brasil y México, y la bastante reducida de los munipios, salvo en las grandes ciudades, por cierto.

Conforme a la técnica presupuestaria, se acostumbra a dividir las empresas públicas, de cualquier clase, en comerciales y financieras. En cada uno de estos casos, las posibilidades de aplicar presupuestos por programas es distinta.

Resumiendo el debate en torno a este problema, el Seminario de Presupuesto estableció los siguientes puntos:

i) Recomendar que al aplicar el sistema de presupuesto por programas a las empresas públicas, se hagan las adaptaciones técnicas necesarias y se resguarde la mayor flexibilidad de ejecución que las unidades deben tener;

ii) Reconocer que los lineamientos generales establecidos en el documento preparado por la Secretaría de la CEPAL [1/] constituyen una buena orientación para la aplicación del presupuesto por programas y las empresas, aunque dichos métodos, por su complejidad, deben aplicarse por etapas en muchos casos;

iii) Señalar que la aplicación del presupuesto pro programas a las empresas públicas tiene los siguientes objetivos principales:

1/ CEPAL "La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas". Documento E/CN.2/L.9, Santiago, 1962

a) proporcionar a la propia empresa informaciones básicas para tomar decisiones; b) proporcionar a la oficina central de presupuestos antecedentes sobre la eficiencia con que actúa, el grado en que utiliza su capacidad de producción instalada y su situación financiera general, a fin de que los subsidios que otorgue el gobierno para compensar pérdidas y los aportes que recomiende para financiar las nuevas inversiones están respaldados por informaciones adecuadas; y c) establecer una rutina de información útil a los planes anuales y a los planes de largo y mediano plazo;

iv) Reiterar que la introducción de los sistemas de contabilidad comercial es indispensable para las empresas públicas a los efectos de su eficiencia y de la adecuada evaluación de sus resultados económicos. A estos y otros fines se precisa la introducción de un sistema de contabilidad sobre la base de valores devengados, imputación por depreciaciones, evaluación de las variaciones en existencias y servicios gratuitos prestados. La contabilidad de costos requiere básicamente la aplicación de estos métodos;

v) Reconocer que en las empresas públicas eficientemente organizadas, que operan contablemente sobre las bases señaladas en el punto anterior, la aplicación del presupuesto por programas sólo implicará modificaciones mínimas en la sustancia de la información requerida y fundamentalmente exigirá la sistematización de información interna que ya existe y es usada por la propia empresa;

vi) Recomendar que en la aplicación de la técnica de la programación presupuestaria a las empresas públicas se tengan en consideración las características de cada caso particular, procurando que en lo posible el esquema se adapte a las fases del proceso productivo. 1/

Se verá en primer término el caso de las empresas comerciales.

Este tipo de empresas se caracteriza porque su producción, sean bienes y/o servicios, se transan en el mercado. Las actividades de estas empresas son registradas en dos tipos de estados financieros:

- la contabilidad general, que demuestra la situación de la

1/ Ver Informe citado

/empresa desde

empresa desde dos puntos de vista: el balance general de activo y pasivo y el estado de pérdidas y ganancias.[1/]

- La contabilidad de costos, que es un sistema contable paralelo al anterior, que se nutre de sus datos, los procesa y los integra con la contabilidad general.

En suma, las transacciones de una empresa comercial se pueden clasificar conforme a dos criterios complementarios. Uno sirve para el estudio del estado financiero de la empresa y el otro para la planificación y dirección de las actividades de la empresa.

a) La contabilidad general de la empresa

Los objetivos de este sistema contable son la obtención de informaciones de conjunto sobre la marcha de la empresa. Las transacciones, para fines de análisis económico, deberían ser reclasificados conforme a renglones económicos, para cuyo objeto el Manual respectivo de Naciones Unidas establece un esquema patrón.

i) Clasificación económica modelo de las transacciones

Se analizará la aplicación de la clasificación económica a las transacciones de las empresas comerciales. De acuerdo al sistema de cuentas propuesto, se verán las cuentas subsidiarias para transacciones corrientes en bienes y servicios y para la formación de capital y las cuentas principales corriente y de capital. (Véase el Manual pág. 131).

La cuenta subsidiaria de las transacciones corrientes en bienes y servicios reviste la forma de una cuenta comercial, y muestra las ventas y el costo de los bienes y servicios utilizados para producir lo que se vende. El significado del saldo varía, según la política de precios que adopte la empresa. Este saldo puede ser: a) un superávit o déficit comercial neto, b) un superávit monopolítico o c) un déficit deliberado. El caso a) se presenta cuando la empresa fija sus precios con la intención de cubrir sus gastos durante cierto número de años; el caso b) cuando la empresa es un monopolio estatal y fija sus precios con fines de ingresos fiscales; y en el caso c) los precios establecidos provocan una pérdida deliberada a la empresa.

1/ El estado de pérdidas y ganancias muestra la utilidad líquida del ejercicio; ésta se obtiene restando a las ventas el costo de fabricación lo que da la utilidad bruta; si a este se resta el costo de administración y el costo de venta se obtiene la utilidad neta; y si a este se sustraen los gastos financieros se determina la utilidad líquida.

/El superávit

El superávit monopolístico equivale a un impuesto a la producción y el consumo y el déficit deliberado se considera como una subvención.

Los saldos que arroje esta cuenta subsidiaria se traspasan a la cuenta corriente principal.

En la cuenta subsidiaria para la formación de capital se anotan las compras y ventas que afectan a las existencias de capital fijo, reservas para depreciación y variaciones en las existencias para operaciones. El saldo representa la formación neta de capital que conviene dividir entre formación neta de capital fijo y aumento neto de las existencias.

La cuenta corriente principal de las empresas comerciales del gobierno está compuesta por los saldos transferidos de la cuenta comercial (cuenta subsidiaria corriente), por el rendimiento imputado al capital propio y por los pagos y cobros de intereses. El saldo de esta cuenta representa el superávit o el déficit correspondiente a todas las transacciones corrientes, excluyendo las transferencias entre el gobierno general y sus empresas comerciales (transferencias de utilidades, de impuestos sobre la producción y el consumo y de subvenciones); estas transferencias se incluyen en la cuenta principal de capital (C.T. 19 Financiamiento neto recibido de organismos del gobierno general).

En la cuenta principal de capital se registran los movimientos del activo y pasivo financieros, así como los saldos arrastrados de la cuenta corriente principal y de la cuenta subsidiaria para la formación de capital. En esta cuenta están representados todos los gastos e ingresos de las empresas comerciales del gobierno. El saldo nos indica los fondos netos proporcionados por el gobierno general.

ii) Clasificaciones utilizadas en algunos países

Con el fin de ilustrar la aplicación del esquema de cuentas a un caso práctico, se incluye la clasificación económica de las transacciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Colombia.

b) <u>La contabilidad de costos</u>

La contabilidad de costos es un sistema paralelo al anterior, cuyo objetivo es determinar los costos de las actividades de la empresa con la finalidad de facilitar en ella:

/- una mejor

Necesariamente, en consecuencia, deberían las empresas públicas adoptar presupuestos por programas para establecer adecuados instrumentos de operación de corto plazo para la ejecución de los planes y proyectos mencionados.

La introducción de esta técnica supone, en primer término, identificar el tipo de empresa de que se trata. El método variará según se trate de empresas de fabricación o de empresas de servicios (o de no fabricación).

En el caso de empresas de fabricación hay que distinguir las que funcionan por órdenes de producción - por ejemplo, astilleros, tractores, armadurías, maestranzas, etc. - y las que funcionan por procesos - como ser las refinerías de petróleo, industrias químicas, molinos, etc.

c) Aplicación de presupuesto por programas en empresas de fabricación

En las primeras, la producción puede dividirse en lotes de producción e identificarse los gastos de fabricación correspondientes a cada lote.

i) Identificación de programas

En este caso, es necesario identificar los programas a realizar para generar la producción y establecer el sistema de costos en forma de separar cada "centro de costo". Según la naturaleza de estas empresas, podrían distinguirse dos tipos de programas:

a) De operación, que se refieren a la explotación de la empresa, e involucran:

- programas de administración
- programas de fabricación
- programas de ventas

b) De capital, relativos a la ampliación del equipo e instalaciones de la empresa

En cada uno de estos programas debe corresponder un centro de costos, es decir, un núcleo de concentración de los gastos involucrados en un producto final.

Los centros de costos pueden ser productivos, si intervienen directamente en la elaboración del producto fabricado por la empresa; o de servicios, si representan los servicios generales que se requieren para la producción y que no participan directamente en la elaboración del producto final.

/También debe

También debe especificarse al departamento o entidad que ejecutara el programa y sus componentes.

En suma, debería identificarse en cada empresa que produzca en lotes, los siguientes aspectos:

- los programas con sus actividades y proyectos, especificando los productos finales a obtener
- los centros de costos
- la estructura orgánica de la empresa

ii) Esquema de programas, subprogramas y actividades

Con respecto a los programas, ellos podrían abrirse de la siguiente manera:

1. Programas de operación

Programa I - Administración

Subprograma 1 - Gerencia General

Subprograma 2 - Planificación

Actividad 1 - Estudios de mercados y tecnológicos

Actividad 2 - Formulación de planes de producción y evaluación

Actividad 3 - Preparación de proyectos

Actividad 4 - Preparación de presupuestos y financiamiento

Subprograma 3 - Administración

Actividad 1 - Administración General

Actividad 2 - Administración del personal

Actividad 3 - Suministros

Actividad 4 - Inspección

Subprograma 4 - Contabilidad

Actividad 1 - Contabilidad general

Actividad 2 - Contabilidad sucursales

Actividad 3 - Finanzas

Actividad 4 - Tesorería

Actividad 5 - Auditoría

Programa II - Fabricación

Subprograma 1 - Producción de bienes

Actividad 1 - Producto A

Actividad 2 - Producto B

/Actividad 3

Actividad 3 - Producto C
Actividad 4 - Producto D
Subprograma 2 - Formación de inventarios
Actividad 1 - Producto A
Actividad 2 - Producto B
Actividad 3 - Producto C
Actividad 4 - Producto D
Subprograma 3 - Compras de materias primas y almacenamiento
Actividad 1 - Materia Prima X
Actividad 2 - Materia Prima 4
Actividad 3 - Materia Prima 2

Programa III - Ventas

Conviene discutir brevemente las características de cada uno de estos programas. En primer término, los programas de administración son más o menos idénticos con los del gobierno general, de ahí que puedan aplicársele los mismos criterios que a estos y presentarse en forma parecida. Estos programas deben mostrar las acciones administrativas a realizar, especificando los resultados a conseguir, en unidades físicas. Además deben mostrar los recursos necesarios y su costo a fin de conocer el costo por unidad de cada resultado. Como se indicó en el esquema expuesto, el programa puede abrirse en subprogramas, y éstos en actividades. Para obtener la información relativa a estos programas pueden usarse los formularios sobre "programas de operación" ya vistos.

El programa de fabricación puede dividirse en subprogramas de producción, de formación de inventarios y de compras de materias primas. El subprograma de producción contiene las metas de producción de los artículos objeto de la empresa. Este debe relacionarse con los programas de ventas y con los de inventarios de artículos terminados. Esta comparación debe ser permanente a fin de lograr una producción a niveles constantes a través del año, evitando cambios bruscos en los volúmenes de producción los cuales afectan al personal y calidad de la empresa, como también generan costos de acondicionamiento a distintos niveles de producción.

/El subprograma

El subprograma de producción sirve para fijar el volumen, expresado en unidades físicas, de la producción de cada artículo o lotes, determinan las características de cada artículo; y establecen el valor de la producción y sus costos. La producción de cada artículo en particular es objeto de una actividad específica, por ejemplo, producir el Artículo A, el Artículo B, el Artículo C, etc.

El subprograma de formación de inventarios tiene por objeto fijar el volumen de las existencias o inventarios que es aconsejable mantener para cada artículo. También debe relacionarse la formación de inventarios, con la producción de artículos y con las ventas, a fin de mantener la regularidad en el funcionamiento de la empresa. El objetivo del subprograma es determinar, por año y meses, las existencias de artículos terminados para responder a los volúmenes de ventas, y fijar los valores de los inventarios.

El subprograma de compras de materias primas y almacenamiento sirve para determinar las adquisiciones que es necesario hacer en el período presupuestario para ejecutar el subprograma de producción y el de formación de inventarios. Cabe señalar que aquí no entran todas las compras, sino que sólo las que se refieran a materiales que se insumen en el programa de fabricación; por consiguiente, los materiales para administración o ventas figurarán en los respectivos programas. El subprograma de compra de materias primas debe formularse en estrecha relación con los de producción y de formación de inventarios. Sirve para fijar los volúmenes de compras de materias primas, sea durante el año y por meses, establecer las necesidades de almacenamiento de insumos para facilitar el proceso productivo, y fijar el costo de las materias primas y de los materiales almacenados. Se le abre en actividades, según se trate de distintos tipos de materias primas. Para cada material es necesario considerar aspectos como: compras, recepción, almacenaje, consumo, y acciones de control de inventarios. Será necesario diferenciar el proceso de compras de aquel de consumo, para determinar el costo, ya que cabe recordar que se puede comprar productos sin que se consuman necesariamente, lo que repercute en el gasto presupuestario aumentándolo transitoriamente, mientras se consume. Por su parte, el

/almacenaje significa

almacenaje signfica inmovilización de capitales, debiéndose controlar dicha inmovilización igual que las existencias, ya que ello significa ocupar parte del presupuesto de un año en materiales que se van a consumir en otro.

El programa de ventas incluye todos los gastos para la venta de los productos y sirve para controlarlos y calcular los costos de venta.

iii) Medición de resultados y determinación de costos

En el caso de empresas como las que se estudia no es difícil determinar los resultados. En especial, en el programa de fabricación el producto final es el artículo a producir, muebles, tractores, etc. y se mide en unidades físicas fáciles de establecer.

Con respecto a los costos se debe tener en cuenta el siguiente esquema para determinar el costo de un programa de fabricación:

Costo de Fabricación	Costo Directo	Material directo
		Mano de obra directa
	Gastos de Fabricación	Material indirecto
		Mano de obra indirecta
		Gastos indirectos

El costo directo es el que se identifica en el artículo que se está fabricando.

Para hacer el control de los costos, el costo directo se registra en una "orden de producción" que se hace para cada lote de producción. 1/ En cambio, los gastos de fabricación se concentran en "ordenes permanentes", ya que no pueden asociarse directamente con la orden de producción, la cual representa un lote de artículos a producir, o sea identifica un objeto específico cuyo costo quiere conocerse en forma separada, dependiendo su aplicación de la posibilidad de separar los gastos correspondientes.

Los gastos de fabricación, por su parte, no se asignan a una orden de producción, sino a una orden permanente. Sin embargo, no todos pueden asignarse allí y procede entonces asignar una parte a cada una de aquellas. Esto se llama "gasto de fabricación asignado", por ejemplo, el arriendo que puede cargarse a cada centro de costos. En este caso, los gastos de fabricación se traspasan a los centros de costos productivos en forma

1/ Véase Félix Pando "Seminario sobre contabilidad de costos", Min. Curso Básico de Programación. ILPES, Santiago, 1963.

/prorrateada

prorrateada ("gastos de fabricación prorrateados").

Los gastos de fabricación contenidos en las "órdenes permanentes" de los "centros productivos" se distribuyen en las "órdenes de producción" mediante la "aplicación de gastos" ("gastos de fabricación aplicados"), para lo cual se utilizan las cuotas que se calculan así:

$$\text{Cuota} = \frac{\text{total gastos fabricación}}{\text{base de aplicación}}$$

En la técnica contable, las cuotas más usadas son, por ejemplo, horas de mano de obra directa, valor de la mano de obra directa, costo primo o directo, horas máquinas, etc. Por su parte, la base de aplicación puede ser "real" cuando corresponde a un período anterior; "normal" cuando equivale al promedio de períodos anteriores; y "standard".

En la medida en que se van realizando los gastos, la contabilidad va registrándolas, y como ellas están clasificadas por programas y centros de costos, es posible disponer de información sobre el costo total del programa, subprograma y actividad. Si al mismo tiempo, se han ido registrando los resultados obtenidos a nivel de producto final, subproducto fianl y unidad de trabajo, es posible calcular el costo unitario de los resultados.

iv) Presentación de los programas.

Los programas de la empresa se presentan, en primer lugar, en sus aspectos resumidos y de conjunto, a fin de apreciar el énfasis relativo de cada uno de ellos. En este sentido, se mostrarán en primer término, una lista de las actividades de la empresa para apreciar el radio de acción que cubre; en seguida se describirá la organización de la empresa y la política de producción que se ha de seguir, mostrando en seguida las metas y costos, los programas formulados. Con respecto a la presentación de cada programa, deberán cada uno de ellos explicarse el mercado que se va a satisfacer, las metas de producción fijadas, los recursos disponibles y los costos. En seguida, se mostrará la composición del programa por subprogramas y actividades, indicando el personal necesario, los materiales y el volumen de gastos requeridos clasificado por partidas según el objeto. Posteriormente, deberá incluirse un cuadro que muestre los costos precalculados para los subprogramas y actividades, señalando las unidades de medidas y los productos finales, las metas, los costos unitarios y los costos de operación.

/Con respecto

Con respecto al detalle del programa , se señalarán más o menos los mismos aspectos que se indicaron para los programas del Gobierno General, en el Capítulo V.

En relación con las empresas que producen en proceso, como ser las refinerías de petróleo, los molinos, etc., se aplicarán técnicas y procedimientos adaptados a las características de dichas empresas, siguiendo las orientaciones que se han ido planteando para las empresas de producción en lotes.

d) Aplicación de esta técnica a las empresas de servicios

La característica de estas empresas consiste en que el servicio que prestan se vende inmediatamente de producido. Dentro de estas empresas podrían incluirse aquellas intermediarias, como por ejemplo aquellas que abastecen de algunos productos, comprándolos al sector privado, para en seguida venderlos en el mercado (por ejemplo, la Empresa Nacional de Abastecimiento de Colombia, la Empresa Nacional de Comercio de Chile, etc.); las empresas de servicios propiamente tales, como ser las de transporte y comunicaciones (Ferrocarriles del Estado, Telégrafos, Correos, etc.); y las oficinas en general que prestan servicios.

Como en estas empresas el servicio producido se vende inmediatamente, los programas de ventas y de producción conforman un sólo todo, permaneciendo los programas de administración de la misma manera que se vio para las empresas de fabricación. Los propósitos de los programas de producción de servicios son, entre otros, determinar los servicios que se otorgarán a la comunidad, fijar los mercados a los que se entregarán los servicios, determinar las necesidades de ampliación de los mismos en relación al crecimiento de la demanda, y establecer los precios de venta de los servicios y los costos de producción.

Con respecto a los programas de producción de servicios, se acostumbra a identificarlos en relación a las líneas del tránsito que cubren, en el caso de los transportes. Por ejemplo, se incluye a continuación la clasificación por programas de la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia:

Gastos de

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Capítulo I - Gerencia General

Programa I - Gerencia

Programa II - Subgerencia de Operaciones

Programa III - Subgerencia Financiera

Programa IV - Subgerencia Jurídica

Programa V - Auditoría

Capítulo II - Línea Central

Programa I - Gerencia

Programa II - Transportes

Programa III - Vías

Programa IV - Administración de Talleres

Programa V - Atención Sanitaria

Capítulo III - Línea Pacífico

Programa I - Gerencia

Programa II - Transportes

Programa III - Vías

Programa IV - Administración de Talleres

Programa V - Atención Sanitaria

Programa VI - Auditoría

Capítulo IV - Línea Magdalena

Programa I - Generecia

Programa II - Transportes

Programa III - Vías

Programa IV - Administración de Talleres

Programa V - Atención Sanitaria

Programa VI - Auditoría

Capítulo V - Línea Santander

Programa I - Gerencia

Programa II - Transportes

Programa III - Vías

Programa IV - Administración de Talleres

Programa V - Atención Sanitaria

Programa VI - Auditoría

/Deuda

Deuda

Programa I - Servicio de la Deuda

GASTOS DE INVERSION

Programa I - Construcción líneas Ferrocarril del Atlántico

Programa II - Rehabilitación Ferrocarriles

Programa III - Urbanizaciones

En cada uno de los programas se debe indicar los resultados a conseguir, comenzando por describir el mercado que se va a satisfacer, las metas de prestación de servicios fijadas, expresadas en unidades físicas, etc., adaptando la metodología vista para el Gobierno General.

Con respecto a los programas de inversiones , su forma de presentación varía según la empresa de que se trata, pero en general no hay dificultad para seguir las normas que se han estudiado para los programas de inversión del Gobierno General.

Con fines ilustrativos se incluye a continuación un ejemplo de la presentación de programas de inversión tomados del Presupuesto de Ferrocarriles Nacionales de Colombia:

GASTOS DE INVERSION

Programa I - Construcción líneas Ferrocarril del Atlántico

El programa tiene como finalidad principal terminar en el primer alce 200 kilómetros de balasto, 6o kilómetros de enrielado, 300 kilómetros de líneas telefónicas y 10 estaciones y apartaderas. Además, iniciar la rehabilitación de 95 kilómetros en el ferrocarril de Fundación-Santa María. Finalmente se hará parte del balastaje en el segundo alce.

Distribución de los Gastos

CLAVES			
Económica	Funcional	Concepto	Apropiación
431	253	Construcción líneas Ferrocarril Atlántico	33.600.000
		Total	33.600.000

/Programa II

Programa II - Rehabilitación Ferrocarriles

Se persiguen los siguientes objetivos: en la División Central, adquisición de locomotoras; construcción de talleres en Bogotá, adaptación de talleres en Flandes. Rehabilitación de obras de arte, de balasto, rieles y campamentos. En la División Pacífico, adquisición de locomotoras, adaptación de los talleres en Chipichape y rehabilitación de obras de arte y de balasto. Para las restantes Divisiones, además de la rehabilitación de obras de arte y balasto y adaptación de talleres, se adquirirán algunas locomotoras y se acondicionarán pisos y cárcamos para básculas.

Distribución de los Gastos

CLAVES			
Económica	Funcional	Concepto	Apropiación
431	253	Rehabilitación Ferrocarriles	89.088.000
		Total	89.088.000

5) Aplicación a los gobiernos provinciales y locales

i) Conceptos generales aplicables a gobiernos estaduales o provinciales

En la aplicación del método del Presupuesto por Programas a la preparación, ejecución y control del presupuesto de los gobiernos estaduales o provinciales se concentra la atención, tal cual se hace en el caso de su aplicación a los presupuestos del Gobierno Central, a los objetivos o metas que deben alcanzarse, el trabajo a desarrollar con ese fin y los costos que ello implica, debiendo ser formulados en función de los planes de desarrollo a mas largo plazo del estado o provincia, de la región y del país en general.

Naturalmente, las ventajas que se derivan de la aplicación del presupuesto-programa, así como las limitaciones observadas en relación a la disponibilidad de información, imposibilidad de determinar los costos unitarios en algunos programas específicos, etc, se mantienen en lo fundamental en el caso que se estudia, aún cuando el campo que se abarca sea obviamente, en dicho caso, cuantitativa y cualitativamente mas restringido, con la consiguiente simplificación que ello implica.

En relación al ciclo del presupuesto, vale decir, la programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto estadual o provincial, conserva en general las mismas características que se aprecian en el ciclo presupuestario del gobierno central, con las modalidades propias x de cada país.

ii) Aplicación de presupuestos por programas a los municipios

Las conclusiones de la discusión realizada en el punto anterior acerca de la forma de aplicar la metodología de la preparación, ejecución y control de presupuestos por programas a los gobiernos estaduales o provinciales, pueden hacerse extensivas con gran propiedad al caso de la aplicación de este método a los presupuestos municipales.

Es evidente que la afirmación anterior tiene plena validez solamente en un sentido general, en la aplicación práctica de la metodología a cada uno de los problemas que se susciten; ella requerirá de ajustes indispensables, pero que se referirán, la mayor parte de las veces, a cuestiones accesorias, que no cambian o enmiendan las ideas, orientaciones y proceso fundamentales.

Se incluye a continuación a modo de ejemplo los programas V y VI,

/correspondientes a

correspondientes a la Función Salud Pública, del Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio de Medellín, en Colombia.

Programa V - Control de enfermedades transmisibles

Organiza y orienta las campañas de prevención y control de las enfermedades transmisibles. Lleva la dirección del Hospital de Infecto-Contagiosos y adelanta las siguientes campañas: Vacunación - Antivenérea - Antituberculosa - Especial antirrábica y Anticancerosa.

Unidad Ejecutora: Sección de epidemiología

Personal:

Número	Especialidades	Valor Anual
1	Personal directivo	26.426.00
3	Personal administrativo	20.498.40
6	Médicos	79.365.60
2	Inspectores	12.906.40
7	Enfermeras	40.675.60
19	Total	179.872.00

Distribución de los Gastos:

Número			Clase		Costo Unitario	Valor Total
			Servicios Personales			
101	335	175	Sueldos	$	179.872.00	
			Gastos Generales			
106	335	176	Materiales y suministros		4.000.00	
203	335	177	Aporte para Hospital Infecto-contagiosos		5.000.00	
106	335	178	Campaña Antivenérea		60.000.00	
106	335	179	Campaña de vacunación		90.000.00	
			Total	$		338.872.00

Programa VI - Higiene ambiental

Mediante este programa se organizan y orientan las campañas de saneamiento en el Municipio de Medellín. Se adelantan campañas antilarváricas, control de alimentos y bebidas (fábricas, expendios, restaurantes, plazas de mercado, etc.). Se ejerce control especial y

/permanente en

permanente en las pasteurizadoras de leches, se inspeccionan habitaciones y establecimientos públicos bajo el aspecto higiénico; se controla las fuentes de abasto de aguas y las drogas heróicas y se supervigilan los laboratorios, droguerías, farmacias, etc.

Unidad Ejecutora: Sección de higiene ambiental

Personal:

Número	Especialidades	Valor Anual	
3	Personal directivo	$ 71.335.60	
8	Personal administrativo	62.517.20	
45	Inspectores	310.542.00	
1	Bromatólogo	22.454.80	
45	Personal	181.974.40	
102	Total		648.824.00

Distribución de los Gastos:

Norma Legal	Claves Econ.	Claves Func.	Art.	Concepto	Apropiación
				Servicios Personales	
	101	334	180	Sueldos del personal de nómina y cuadro	$ 648.824.00
				Gastos Generales	
	106	334	181	Materiales y suministros	5.000.00
	105	334	182	Compra de equipo	3.000.00
				Total	656.824.00

6) Implantación de un sistema de presupuesto-programa

El establecimiento de un presupuesto-programa implica alteraciones profundas en la estructura y el funcionamiento de la maquinaria gubernamental, y, aún más, un cambio de estilo en la conducta y mentalidad de los funcionarios. Actuar en función de programas previamente establecidos constituye un cambio trascendental; de ahí que la implantación del sistema tenga primeramente que vencer a un enemigo invisible y poderoso: la costumbre establecida. En consecuencia, para instalar el presupuesto-programa es conveniente elaborar toda una estrategia que conduzca, paso a paso, a la implantación y luego al funcionamiento del nuevo sistema, despejando progresivamente los obstáculos mencionados.[1/]

Las herramientas fundamentales que pueden usar los gobiernos son principalmente dos: la oficina central del presupuesto, con sus divisiones de programación presupuestaria, y las oficinas ministeriales, que preparan las peticiones de gastos. Se debe tener presente que un presupuesto-programa no puede injertarse en la administración desde arriba; el trabajo básico debe iniciarse en los planos intermedio e inferior, siguiendo las siguientes etapas.

a) Distintas etapas para la implantación de un presupuesto-programa

De acuerdo con la experiencia de diferentes países los principales pasos que han de darse para establecer un presupuesto-programa son los siguientes:

a) Hacer la programación general del presupuesto, para lo cual se decide en el nivel superior qué participación tendrá el gobierno en la actividad económica; para este efecto, se fija la cuota del ingreso nacional que absorberá el sector público, asignando las partes correspondientes al gobierno central y a las entidades descentralizadas. Luego conviene fijar la participación del gobierno en el proceso de desarrollo estableciendo las cuotas de los recursos gubernamentales que se destinarán a inversión. En seguida, se asignan los fondos para consumos, transferencias e inversión entre las distintas funciones que cumplirá el gobierno

1/ Parte de las ideas aquí presentadas siguen los planteamientos del informe de CEPAL titulado El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo, Santiago, 1959, en cuya redacción participó el autor de este trabajo.

/en el

en el año próximo. Las cuotas para salud, educación, policía, agricultura, etc., se asignan de acuerdo con los respectivos programas sectoriales de desarrollo.

b) Una vez fijadas las cuotas, la oficina central de presupuestos debe contribuir a determinar los programas de trabajo que se desarrollarán para cumplir cada función; los ministerios y servicios públicos deben tratar de identificar los programas cuidando de definir la responsabilidad de los funcionarios.

c) Una vez determinados los programas, debe examinarse la estructura administrativa, de manera de responsabilizar a cada dirección, departamento o división de un programa completo o de una parte de él.

d) Definir los resultados a alcanzar dentro de cada programa; las unidades pueden ser un producto final o una actividad o trabajo.

e) Medir el costo de cada programa y actividad, conociendo el volumen de los insumos y su respectivo valor.

f) Organizar un sistema de informes internos con el objeto de medir los progresos alcanzados en la ejecución del programa y de comparar sus resultados con el plan.

g) Presentar el proyecto de ley anual de presupuestos por programas y actividades; para este efecto, habría que simplificar el sistema de apropiaciones de manera que hasta donde fuera posible cada programa se financiara con un solo fondo.

h) Las cuentas para hacer el control y el registro de los gastos se deben abrir y llevar sobre la base de los programas, subdivididas en unidades de producto final o de trabajo significativo.

Conviene precisar que, al dar los pasos mencionados, la oficina central de presupuestos debe mantener estrecho contacto con los funcionarios, impartiendo normas para dar unidad a las nomenclaturas y estructura de los programas. Pero conviene recordar que en el fase de instalación la mayor responsabilidad reside en los funcionarios que tienen a su cargo la preparación de los programas y presupuestos, son ellos los que deben procurar que los programas se estudien de manera que permitan efectivamente orientar la administración en el sentido que ahí se fija.

/b) Reformas

b) Reformas necesarias en el aparato estatal y en el proceso presupuestario

Una vez organizado un sistema de presupuesto-programa hay que tomar las medidas complementarias que hagan posible su "funcionamiento". Para este efecto, es conveniente estudiar las medidas principales que han de adoptarse para el proceso presupuestario conduzca "naturalmente" a la formulación de programas, a la integración de ellos, a la evaluación de sus prioridades, a su expresión presupuestaria, a su aprobación por los poderes públicos, a su ejecución y a su fiscalización posterior. Cabe formular al respecto las siguientes consideraciones.

a) Es indispensable que los gobiernos refuerzen sustancialmente sus sistemas u organismos de programación en todos los planos de la administración pública, dotándolos de especialistas y recursos adecuados; no se puede concebir un buen presupuesto-programa si los autores de los programas no están técnicamente capacitados para prepararlos.

b) Hay que crear o robustecer las oficinas centrales de programas y presupuestos. Las primeras tienen a su cargo principalmente la programación global y la programación de las inversiones públicas. Estas últimas, deben coordinarse a través de un presupuesto de desarrollo o de inversiones del sector público, hechos con participación del mismo organismo programador central. Los programas de operaciones y transferencias competerían a la oficina central de presupuesto, encargada de formular y administrar el presupuesto general. En todos los países latinoamericanos las oficinas centrales de presupuesto deberían organizarse sobre bases estrictamente técnicas. Al efecto habrá que desarrollar una importante labor en materia de preparación de funcionarios especialistas en cuestiones de presupuesto y poder contar así con el elemento humano que posea los conocimientos técnicos indispensables para intentar la transformación del presupuesto con los fines indicados.

c) Los gobiernos deberán formarse esquemas teóricos, y operantes a la vez, que les permitan establecer el orden de prelación de sus programas. La formulación de un método de evaluación práctica y manejable, aunque no sea muy perfecto en sus comienzos, es una labor que debe encararse sin tardanza. La fijación de pautas o criterios de evaluación es indispensable para la programación presupuestaria, como ya se tuvo oportunidad de destacar.

/d) Hay

d) Hay que eliminar la rigidez básica de la legislación, que dificulta la programación presupuestaria. Tal es el caso de los gastos que obligatoriamente deben hacerse por disposición de leyes permanentes y que la ley anual de presupuesto, que es de carácter transitorio, no puede modificar. Se ha calculado, por ejemplo, que en un país de América Latina el 80 por ciento del gasto del gobierno central está previamente determinado sin que los elaboradores del presupuesto puedan alterarlo. También deberán reducirse a su mínima expresión prácticas viciosas como, por ejemplo, la de crear impuestos asignados a fines específicos y destinados a formar fondos especiales. Otra costumbre inconveniente es la obligación que pesa sobre el ejecutivo de presentar al legislativo un proyecto equilibrado con ingresos y gastos igualados. Para facilitar la programación, deberá imponerse progresivamente la costumbre inglesa de autorizar el ejecutivo para incluir en su proyecto de ley de presupuesto modificaciones en las tasas de los impuestos y adaptar así los rendimientos tributarios a los gastos programados.

e) Debería enviarse al legislativo un documento presupuestario estructurado conforme a los programas que lo integran. Para este efecto, habría que entregar al legislativo el máximo de información relativa a los programas y apropiaciones, y dotarlo de organismos técnicos asesores de carácter permanente, encargados de proporcionar antecedentes y estudios técnicos que faciliten a los parlamentarios el cumplimiento de sus funciones. De esta manera el Congreso se transformaría en un orgnismo profundamente conocedor de los programas y necesidades del ejecutivo.

f) Habrá que tomar medidas para dejar la ejecución de los presupuestos y de los programas a cargo de una dirección central. La sincronización de los objetivos y la asignación oportuna de los recursos pueden lograrse a través de una dirección localizada en la oficina central del presupuesto o del ministerio de hacienda.

La dirección centralizada de la ejecución del presupuesto se traduce en cierta autoridad "normativa" que adquiere la oficina central de presupuestos. En virtud de ella, se van impartiendo instrucciones a los distintos servicios importantes acerca de la forma de invertir los fondos y del momento en que deben hacer los giros. Para cumplir este cometido,

/la oficina

la oficina central debe tener una visión clara de los ingresos que han recaudado las tesorerías, de las necesidades que sobrevendrán mes a mes y de las posibilidades de financiamiento que existirán en los meses futuros. Para ello deben conocerse las fluctuaciones estacionales de los diversos tipos de ingreso y programarse adecuadamente el empleo de los fondos de tesorería en el curso del año.

g) Hay que modificar profundamente la ideología y las prácticas de los organismos encargados de la administración financiera y la fiscalización presupuestaria. La contabilidad fiscal debe adaptarse a las necesidades de información y control que nacen de un presupuesto programático.

Los organismos financieros deben comprender que el presupuesto es un instrumento de planificación y que la administración financiera es un mecanismo de ejecución y control de los programas y presupuestos. El administrador fiscal debe entender que el presupuesto no puede quedar subordinado a las funciones de recaudar, custodiar, contabilizar y fiscalizar los fondos públicos. Una vez modificada la concepción que predomina entre muchos funcionarios fiscales, no existirá el peligro de que la administración financiera esté mal orientada y haga perder de vista a los funcionarios el objetivo final de sus actividades: contribuir al cumplimiento de ciertas metas fijadas por programas. Las perturbaciones que causa una administración financiera destinada sólo a preservar la legalidad y honestidad irán desapareciendo a medida que los gobiernos comprendan que para ejecutar los programas formulados con el menor gasto de tiempo, de materiales y de esfuerzos, se requiere de un sistema fiscal flexible y eficiente. Lo más importante en la ejecución de los presupuestos no son, entonces, los complicados procesos administrativos destinados a hacer efectivas las medidas de fiscalización, sino el cumplimiento eficiente de los objetivos trazados; así los gobiernos dejarán de seguir pensando en robustecer organismos contralores independientes y volcarán sus esfuerzos hacia la creación de sistemas eficientes de administración financiera profundamente enraizados en el mecanismo planificador y presupuestario, ajenos a los formulismos que esterilizan la acción administrativa.

Las autoridades financieras ocupan, por consiguiente, un lugar

/importante en

importante en la administración pública. Los organismos de administración financiera deben estar subordinados a las autoridades ejecutivas en una relación de ayuda. Como se dijo, ellos tienen la misión, por un lado, de recaudar los ingresos del gobierno, y por otro, de custodiar los fondos y aplicarlos a sus fines. En todo este proceso colaboran el cumplimiento de las decisiones y programas del gobierno. Su papel es el de eliminar las pequeñas dificultades que entorpecen la ejecución de los programas, y no el de eliminar los programas mismos, o impedir su correcta aplicación.

c) Procedimientos para implantar un presupuesto por programas

Sobre estas materias, el Informe del Seminario de Presupuestos celebrado en Santiago 1962 ya citado estableció que el sistema podría implantarse en distintas etapas, a saber:

i) Obtener el apoyo de las autoridades políticas para la aplicación del sistema de presupuesto por programas y actividades;

ii) Formar un grupo de trabajo al nivel de la oficina central de presupuesto que tenga a su cargo el diseño del sistema de presupuesto por programas que se aplicará de acuerdo con las condiciones de cada país y proceda a hacer sugerencias acerca de la lista preliminar de programas que ejecutará cada ministerio. Debería ser éste un grupo inicial para organizar una unidad de programación presupuestaria en la oficina central de presupuesto;

iii) Organizar seminarios para adiestrar funcionarios al nivel de los ministerios y sus dependiencias y en los organismos descentralizados y diseñar, en cooperación con ellos, las modalidades de aplicación del sistema en sus respectivas dependencias;

iv) Elaborar manuales, instructivos y formularios para que los distintos servicios públicos preparen sus programas y peticiones de gastos;

v) Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública;

vi) Crear incentivos para los funcionarios públicos a fin de estimularlos en la promoción del nuevo sistema;

vii) Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de programa para la preparación de los programas y peticiones de gastos,

/colaborando con

colaborando con ellas en la contestación de los formularios y en el cumplimiento de los instructivos;

viii) Coordinar los distintos programas entre sí y preparar el proyecto de presupuesto conforme a las técnicas de presupuesto por programas.

Resumen

Se entiende por sistema de presupuestos por programas y actividades un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza mas bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un Gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc., no son, naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un Gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hospitales construídos, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el Gobierno adquiere y las cosas que realiza.

El sistema presenta una serie de ventajas las que han sido descritas por diversos autores, conforme a criterios o enfoque diferentes. Luego se señalan las diferencias entre el presupuesto por programas y el tradicional.

El Presupuesto Tradicional detalla las cosas que el gobierno "compra" y el Presupuesto por Programas las cosas que el gobierno "hace". La clasificación por actividades procura entonces que las cosas que el gobierno compra sean clasificadas no sólo por tipos, como cosas en sí mismas, sino que como un conjunto organizado de acuerdo con las actividades que sirven. Por ejemplo, un saco de cemento es una parte de un camino, de una represa o de un edificio y como tal se le clasifica. Como se ha dicho, el énfasis se coloca en el proceso o en los propósitos tenidos en vista. Una tonelada de cemento en combinación con otros materiales, equipos y actividad física del hombre, llega a ser un "producto final" para la implementación de las dicisiones programadas.

La clasificación por programas enlaza las cosas compradas y las cosas hechas o cumplidas.

/Los "productos

Los "productos finales" o las cosas hechas pueden ser, por ejemplo, el número de expedientes tramitados, los informes hechos, las carreteras construídas, los soldados entrenados, las toneladas de alimentos transportados, el número de declaraciones de impuesto auditadas, el número de huelgas, resueltas, el número de almuerzos escolares repartidos, el número de presidiarios en las penitenciarías, etc. En general, se consideran como productos finales a todas las categorías tangibles de actividad estatal. Para el presupuesto por resultados, la definición de los productos finales es fundamental, es la que da su significado a la técnica y es a la vez su factor mas limitante.

Para confeccionar un presupuesto por programas se debe partir identificando los programas y clasificandolos conforme a una metodología uniforme que distinga entre programas operativos y de capital.

Pero un Presupuesto por Programas es mas que una clasificación de los gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales tras objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas.

El presupuesto por programas y actividades utiliza ciertos conceptos básicos o categorías programáticas que procura medir, estableciendo al efecto las respectivas unidades de medida. Los conceptos fundamentales son: necesidad pública, resultado, producto final, subproducto final, tareas, fuerza de trabajo materiales, coeficientes de rendimientos, insumos, unidad ejecutora, costo total, costo unitario del producto final, costo total de la fuerza de trabajo, costo unitario hombre-año, costo unitario de materiales, etc. Se define el significado de cada uno de estos conceptos.

Con respecto a los costos se establece que la determinación de costos puede hacerse conforme a dos criterios: históricos y precalculados. Los primeros representan el valor de los costos hecho por la experiencia y los segundos los calculados en el presupuesto, es decir, antes de la ejecución de las actividades. Los costos precalculados pueden ser estimados o standard.

En el caso del presupuesto por programas en el proyecto de presupuesto se presentan los costos precalculados, con base en estimaciones y en la contabilidad fiscal, los costos históricos. Estos, a su vez, sirven para estimar los costos precalculados del período siguiente.

/También se

También se discuten las modalidades de aplicación de los presupuestos por programas a las empresas públicas, a los gobiernos estaduales y a los municipios.

Finalmente, se discuten los procedimientos para implantar un sistema de presupuesto por programas.

Bibliografía

Atomic Energy Commission, "Principles of Cost-Performance Budgeting, mimeo, 1954.

Borth, Daniel "Performance Budgeting for the Federal Government", CEC, 1950.

Buck, A.E. "Performance Budgeting for the Federal Government" Tax Review, July, 1949.

Burrows, Don S. "A Program Approach to Federal Budgeting" Harvard Bus. Review, May, 1949.

Glassen, Chester "Development of the Performance Budget Structure in the Department of the Army" September, 1949, to June 1951, unpublished master's thesis, Syracuse University, 1953.

Harton, Holmes and Donaho "Performance Budget in Public Health Management", Am. Journal Public Health, Feb. 1953.

Kull, Donald "Budget Administration in the TVA" Un Tennesse, 1948

- "Decentralized Budget Aministration in the TVA, PAR Winter, 1949

- "Congressional Reaction to the Performance Budget Concept". mimeo

Mosher, Frederick G. "Program Budgeting: Theory and Practice", PAS, 1954.

Novick, David "Which Program Do We Mean In "Program Budgeting?", Rand Corporation, 1954.

Roberts, Ralph, "Batter Management of Federal Progams Through Application of Performance Budget Techniques", mimeo, March 9, 1951.

Seckler-Hudson, Gathryn, "Performance Budgeting in the Government of the United States", Public Finance, N°4, 1952.

- "Performance Budgeting in Government", Advanced Mangement, March, 1953.

U.S. Department of the Army "What Savings Can be Attributed to the Adoption of the Performance Budget?",mimeo.

/U.S.BOB,

U.S. BOB — "Towards a Better Budget on a Performance Basis", mimeo, undated.

U.S. BOB — "The Accounting Basis for Performance Budgeting and Improved Management", mimeo, undated.

U.S. Department of the Treasury — "Performace Reporting in the U.S.Treasury Department", May, 1950.

United Nations — "A Manual for Programme and Performance Budget", N.Y., 1962.

1) Estadual

Jaycox, Joseph — "The Outlook for Performance Budgeting in NYS," unpublished master's thesis, Syracuse University, 1954.

Logan and Donano — "The Performance Budget and Legislative Review", State Government, July, 1953.

New York State:

1) "Report of Advisory Committee on Program Accounting and Performance Budgeting, Nov., 1954 (on Homer Folks T.B.Hospital).

2) "Program Accounting Test-Rensselaer County Department of Health", January, 1955

3) "Performance Budgeting Installation NYS Rehabilitation Hospital", Huly, 1955.

4) "Performance Budgeting for the Hudson River State Hospital", Nov. 1955.

2) Municipal

Connecticut Public Expenditure Council — "Possible Work Units", study prepared in conjunction with development of a program budget for the town of Manchester.

Cope, Orin. — "The Performance Budget", Municipal Finance, Tax Digest, Dec. 1952.

Cunningham Thomas — "Performance Budgeting in Richmond, Virginia," unpublished master's thesis, Syracuse University, 1954.

Donaho, John, — "The Performance Budget", Municipal Finance, Feb. 1950.

Leask, Samuel, — "Performance Budgeting - Los Angeles", Tax Digest, Feb. 1953.

Municipal Finance, Nov., 1955, entire issue on Budgeting and Financial management, with emphasis on performance budgeting.

/Performance Budgeting

Performance Budgeting and Unit Cost Accounting for Governmental Units", MFOA, 1954.

Ralston, Roberts — "Performance Budgeting in Connecticut" GRA Reporter, March-April,1951.

Robert, Samuel — "Trend Towards Performance Budgeting", Public Management, Oct., 1952

Rouse, Roderick, — "Costing for Munipalities - A Field for Development", NACA Bulletin, April, 1954.

Sherwood, Frank, — "Non-Cost Accounting Approaches to Performance Budgeting" Public Management, January, 1954

Sykes, A. Winston, — "Performance Budgeting in Municipal Government" NACA Bulletin, Dec. 1951.

Terhune, George — "An Administration Case Study of Performance Budgeting in the City of Los Angeles", MFOA, 1954.

Capítulo VIII

LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA

1.- Conceptos generales

Los distintos países que han implantado sistemas de presupuestos por programas y actividades, no se han puesto de acuerdo aún sobre las modalidades que es necesario seguir para la estructuración de los programas que deben incluirse en el presupuesto. Ello se debe a que hasta ahora no se ha intentado unificar las pautas conforme a las cuales debe prepararse y presentarse un programa dentro del documento presupuestario.

Las ventajas que pueden derivarse de la presentación uniforme de los programas dentro del presupuesto son varias. En primer lugar, permitiría que los programas de los distintos sectores en que se divide la actividad pública puedan estudiarse en términos comparativos a través del uso uniforme de ciertos conceptos básicos para la preparación de dichos programas y para su presentación. En segundo lugar, se apreciarían con mayor facilidad los beneficios que derivan del programa y sus costos, haciendo posible la evaluación técnica de ellos, lo que permitiría la fijación más razonable de grados de prelación. En tercer lugar, se podría estudiar el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, puesto que en sus distintas partes se mostrarían con claridad las metas cuantitavias en términos de productos finales, las actividades y tareas concretas que sería preciso ejecutar para alcanzar dichas metas, los distintos insumos materiales y de fuerza de trabajo que se necesitarían para efectuar las actividades y tareas propuestas, y los costos totales del programa. El establecimiento de coeficientes de rendimiento de los recursos permitiría medir el grado de eficiencia con que se les está empleando y determinar la consistencia entre las metas y los medios. En cuarto lugar, una adecuada estructuración de los programas presupuestarios facilitaría la coordinación entre los programas de acción de corto plazo, contenidos en el presupuesto anual, y los planes de desarrollo a largo y mediano plazo. En quinto lugar, permitiría identificar y medir los costos de los productos finales, de los insumos, de las actividades específicas en términos generales y unitarios. En sexto lugar, haría posible controlar mejor los resultados y la contabilización de los gastos, mediante la comparación entre las metas propuestas y los logros alcanzados y entre los gastos proyectados y los gastos efectivos, permitiendo evaluar la eficiencia con que está operando el gobierno.

/Las pautas

Las pautas sobre la elaboración y la presentación uniforme de los programas pueden referirse a la estructuración de un programa sectorial o ministerial o a la estructuración de un programa específico. Con respecto al primer aspecto, cabe recordar que generalmente un programa sectorial, como por ejemplo el programa de desarrollo agropecuario, o el programa educacional, quedan a cargo de un Ministerio encargado de la respectiva función. Conviene, por consiguiente, elaborar un conjunto de normas para la presentación del programa de cada sector, en el presupuesto fiscal anual, de manera que aquel aparezca coordinado con el programa sectorial correspondiente dentro de un plan de desarrollo. Asimismo, es indispensable fijar criterios acerca de la forma de presentar los programas específicos, sean éstos de funcionamiento de la administración pública, o de inversión.

2) Normas para la presentación coordinada de un plan de desarrollo sectorial y de los Programas del Gobierno.

Conforme a los principios de la programación presupuestaria, un plan de desarrollo económico debe expresarse en el presupuesto anual de manera que refleje en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes de desarrollo a largo y mediano plazo. Sólo es posible verificar esta coordinación en la medida en que la estructura del plan sectorial sea similar a la del programa ministerial anual.

i) Presentación del presupuesto ministerial

La necesidad de lograr la coordinación mencionada es obvia, pues no sería posible ejecutar y controlar un plan de desarrollo por la vía fiscal, si no se pudieran comparar los resultados obtenidos año tras año, con los objetivos y metas fijados en los planes por sectores. Las normas que se podrían aplicar para obtener dicha coordinación se discutirán a continuación.

En primer lugar, se debería hacer una enumeración de las funciones que debe cumplir el Ministerio. Esto tiene por objeto mostrar los propósitos fundamentales de carácter inmediato que persigue el Ministerio en el sector que le corresponde. Para estos efectos es conveniente describir una por una las distintas funciones que la ley ha asignado al Ministerio, procurando separar con claridad las que sean de distinta naturaleza.

Como las funciones son ejecutadas a través de los distintos organismos que componen un Ministerio, es conveniente describir brevemente a continuación la organización interna del Ministerio, indicando sus organismos de línea y asesoramiento. A este respecto, conviene presentar un organigrama del

/Ministerio en

Ministerio en el que se pueda ver gráficamente la estructura del mismo, y en especial las distintas direcciones generales que lo componen, entidades que conviene identificar en vista de que ellas tienen a su cargo la ejecución de la política y los programas que se formulen.

Conviene describir en seguida la política que desarrollará el Ministerio para dar cumplimiento a sus funciones y que ejecutará a través de su organización, ya descrita. En esta parte, corresponde fundamentar las decisiones que tomará el Ministerio en lo relativo a la distribución económica y funcional de los gastos que realizará para dar cumplimiento a los objetivos de su política. Al respecto, conviene insertar una clasificación económica resumida de los gastos a fin de mostrar para tres o cuatro años como se distribuye el gasto entre el consumo, las transferencias y las inversiones; en este sentido, se podrá verificar si el gobierno tiende a dar más importancia a los gastos por concepto de subsidio de precios, o bien procura reducir los gastos en personal conforme a una política de austeridad. Por su parte, la clasificación funcional permite explicar el énfasis relativo que se quiere dar a las distintas funciones que cumple un Ministerio y sus respectivas subfunciones; por ejemplo, se podrá apreciar de esta manera si un Ministerio de Salud Pública y Previsión Social tiende a dar mayor importancia a las funciones sanitarias, y dentro de ellas a las relativas al fomento de la salud, en desmedro de las previsionales.

La política que realizará el Ministerio se ejecuta a través de distintos programas. Conviene, en consecuencia, describir brevemente las metas a largo y mediano plazo establecidas en los planes sectoriales de desarrollo económico, y en seguida explicar los distintos programas de acción que llevará a efecto el Ministerio en el año próximo con el propósito de cumplir la parte de las metas que corresponda en ese período. Se acostumbra a presentar por separado los programas de operación de los programas de inversión, aplicando en este sentido el criterio que inspira la clasificación económica del gasto; posteriormente, dentro de la parte de operación se enumeran las distintas funciones que se cumplirán, de acuerdo con los criterios de la clasificación por funciones, detallaándose en seguida cada función en programas los cuales se enumeran correlativamente. Los programas deben detallarse y presentarse conforme a las necesidades de los planes sectoriales de desarrollo; por ejemplo, en la función de desarrollo agropecuario del Ministerio de

/Agricultura

Agricultura conviene detallar los programas de fomento agrícola, de fomento ganadero, de extensión agropecuaria, de defensa de los recursos naturales etc. a su vez al presentar cada uno de estos programas deben indicarse sus componentes principales, como los subprogramas y las actividades concretas que se han de realizar. En esta parte del presupuesto del Ministerio, conviene presentar un resumen de las metas y costos de los programas para el año próximo, de acuerdo con lo ya expuesto. Con relación a cada programa, conviene indicar la unidad de medida del producto final fijado como meta, por ejemplo, número de alumnos por educar, o número de expedientes por tramitar; en seguida sería necesario establecer en términos cuantitativos la magnitud de la meta fijada para el año siguiente; y luego el costo de cada unidad de meta fijada; después se calcularía el costo total del programa multiplicando la cantidad fijada como meta por el costo unitario; y finalmente se agregarían los gastos de transferencia del programa a fin de determinar los gastos totales del programa de operación. La misma metodología se seguiría para la presentación de los distintos subprogramas y actividades que forman el programa.

Es conveniente, además, mostrar la estructura de los costos totales de los programas haciendo una clasificación cruzada por programas y objeto del gasto. Esta clasificación indica, para cada programa, los gastos por concepto de sueldos, compras de bienes y servicios no personales, etc.; y permite analizar la incidencia que tienen los distintos rubros que integran el costo de un programa y por consiguiente apreciar qué programas insumen mas gasto por concepto de remuneraciones, materiales, equipo o corresponden a meras transferencias. Las partidas según el objeto se ordenan de acuerdo al clasificador de gastos que se haya confeccionado.

Un grave inconveniente para la presentación integral de los programas sectoriales anuales es que la realización de ciertos programas se encomienda a distintos organismos ejecutivos. En los países de América Latina es frecuente que se creen instituciones autónomas para ejecutar algunos subprogramas y actividades específicas; tal es el caso de la agricultura donde el Ministerio respectivo tiene a su cargo algunos aspectos del programa de desarrollo agrícola, quedando el resto a cargo de entidades autárquicas. Lo anterior, plantea la necesidad de buscar o una integración administrativa que centralice la administración, o la elaboración de presupuestos funcionales que abarquen todo el sector público. En estos presupuestos funcionales

/los gastos

ii) Formularios para la presentación del presupuesto ministerial

El propósito de los formularios es recoger la información del Presupuesto de cada Ministerio, con el fin de conocer el marco de acción que configurará la división de Programas.

Encabezamiento: Nombre del Ministerio

1. Base legal: citar la Ley o Decreto que creó al Ministerio y sus atribuciones.

2. Funcionaes principales: enumerar las funciones principales que cumple el Ministerio por disposición de las leyes vigentes y decretos reglamentarios respectivos.

3. Organización: dar la estructura orgánica del Ministerio y presentar anexo una hoja aparte con organograma administrativo.

4. Política del Ministerio: definir en términos generales la política del Ministerio, para el próximo año, respecto a las funciones que le son encomendadas por ley y demás disposiciones. La política debe ser explicada en relación al criterio económico y funcional del gasto. Con este fin los gastos deberán ser presentados por renglones económicos y con criterio funcional.

5. Resumen de metas y costos de los programas del Ministerio: consiste en: a) Resumir el costo de los programas y sus componentes (Sub-Programas y/o actividades) para cada Ministerio; b) Expresar en unidades físicas las metas anuales que el Ministerio pretende cumplir en el año; y c) Establecer el costo unitario y los gastos de operación para cada programa.

Las columnas que se incluyen en el cuadro correspondiente, tienen los siguientes usos:

Descripción: esta columna debe contener el nombre del programa y sus componentes.
Unidad de Medida: la unidad en que se mide el resultado final, por ejemplo: alumnos a educar, kilómetros de carretera a pavimentar, etc.
Metas para el año: fines expresados en unidades físicas de las acciones previstas en los programas, sub-programas y/o actividades.
Costo unitario: es el resultado de dividir el total de gastos de operación entre las metas de cada programa, sub-programa y/o actividad según el caso.
Costo de operación: es la suma de los gastos en servicios personales, servicios generales y materiales, excluyendo las transferencias e inversiones.
Transferencias: son aquellos gastos que no constituyen compras de bienes o servicios y que representan sólo traspasos financieros.
Gastos locales: es la suma total de gastos del programa y comprende el costo de operación más las transferencias e inversiones.

6. Partidas de los gastos según el objeto adquirido: muestra los bienes y servicios que se comprarán para desarrollar las actividades o los programas del Ministerio, distribuídos según la clasificación de gastos por objeto, indicando en unidades monetarias el costo de cada partida.

/Formulario N° 1

Formulario

Presentación del Presupuesto

Ministerio de.....

1. Base Legal

2. Funciones principales

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.

3. Organización

4. Política del Ministerio

/a. Composición

a. Composición económica de los gastos

Descripción	Gastos efectivos 1962	Gastos presupuestos 1963	Proyecto 1964
TOTAL			

b. Composición de los gastos por funciones

Descripción	Gastos efectivos 1962	Gastos presupuestos 1963	Proyecto 1964
TOTAL			

/5. Resumen

5. Resumen de metas y costos de los programas del ministerio para 1964

Descripción	Unidad medida	Meta para 1964	Costo unitario	Costo de Operac.	Transferencias	Inversiones	Total gastos
TOTAL							

/6. Partidas

6. Partidas según el objeto del gasto

Descripción	Gastos efectivos 1962	Gastos presupuestos 1963	Proyecto 1964
TOTAL			

/Formulario N° 2

iii) Forma de presentación de un presupuesto específico.

Se incluye a continuación un caso ilustrativo práctico tomado del Presupuesto del Ecuador.

Presentación del Presupuesto del Ministerio de Educación Pública del Ecuador

Capítulo 5 = Ministerio de Educación Pública

1. Base legal:

El Ministerio de Educación Pública fundamenta su existencia y su funcionamiento en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de febrero de 1945; Constitución Política de 1946-47; Decreto Ejecutivo N° 1297 de 27 de junio de 1956; Decreto Legislativo de octubre 24 de 1957; Decreto Ejecutivo N° 632 de 9 de diciembre de 1960 y sobre las disposiciones constantes en las leyes codificadas en 1960: de Régimen Administrativo, Orgánica de Hacienda, Régimen Municipal, de Escalafón y Sueldos del Magisterio.

2. Funciones Principales:

Organizar, fomentar y desarrollar la educación preescolar, primaria, secundaria, normal, especial y superior. Realizar la planificación y evaluación del desarrollo educativo del País. LLevar a cabo programas de educación de adultos. Desarrollar programas de extensión cultural. Auspiciar y fomentar el incremento de Bibliotecas, publicaciones y obras de carácter docente, científico y literario. Favorecer el establecimiento de Museos, Laboratorios, Observatorios y Centros de Investigación, coordinando las actividades que al respecto llevan a cabo otras instituciones. Incrementar las relaciones del Ecuadro con el resto de países sobre problemas de carácter educativo. Fomentar la educación física y deportes.

3. Organización: Ver gráfico de Organización N° 7)

4. Política del Ministerio:

El Ministerio de Educación Pública durante el año de 1963, a más del cumplimiento de las leyes pertinentes, dará especial énfasis a los siguientes aspectos: se procurará ampliar las posibilidades técnicas y materiales para dar oportunidad a que el mayor porcentaje de niños en edad escolar asista a la escuela, a fin de evitar el crecimiento del analfabetismo y, más aún, reducir porcentualmente, el déficit de niños sin escuela. Se procurará dar oportunidad a todos los niños de la República para que se eduquen los seis años primarios evitando la existencia de escuelas de solamente tres o cuatro grados. Se orientará la educación secundaria en tal modo de preparar a la juventud en forma conveniente a los intereses nacionales, enfatizando en la formación de profesionales en ramas técnicas: artesanal, industrial, agrícola, comercial y en la formación de profesorado primario y secundario. Se realizará la investigación de la realidad educativa del País, en los aspectos cuantitativos y cualitativos para, en próximos años, a base de un censo educativo nacional, disponer de las bases reales que permita la replanificación del sistema educativo. Se llevará a cabo la evaluación estadística de algunos aspectos del rendimiento cualitativo del sistema, en los niveles primario y secundario. Se capacitará profesionalmente al mayor número de profesores que ejercen la docencia sin la preparación técnica especial. Se desarrollará un plan nacional de alfabetización y educación de adultos con el objeto de reducir el porcentaje de analfabetos del país y dar a los adultos alfabetizados una instrucción primaria acelerada, paralela a un adiestramiento artesanal de nivel elemental. Se llevará a la práctica el plan nacional de construcciones escolares en la parte asignada al año de 1963. Se desarrollará un plan de extensión cultural con el objeto de contribuir al mejoramiento de las costumbres y nivel de vida de las comunidades, especialmente rurales. Se fomentará y orientará la práctica de los deportes, en escala nacional, e iniciará la ejecución de programas de recreación para niños y adultos. Se reglamentará mejor la concesión de becas para la enseñanza secundaria y superior, de modo que se unifique sus montos y se distribuya considerando, por una parte, las condiciones de los agraciados y por otra, la necesidad de dar mayor impulso a los estudios de carácter técnico, más directamente interesados en el desarrollo económico del país. Se fomentará el desarrollo de la educación superior atendiendo, preferentemente, los ramos de carácter técnico.

/5. Resumen de

5. Resumen de las asignaciones para el Ministerio de Educación según el objeto del gasto

(en miles de sucres)

Concepto	Egresos Efectivos 1961	Codificado Junio 30 1962	Proforma 1963
Total	232.725	277.151	307.749
Trabajos Técnicos	...	50	50
Fomento de la Educación Física y Deportes	549	150	150
Campaña de Alfabetización	...	880	...
Gastos generales	35	26	26
Enseñanza Particular gratuita	...	408	408
Dietas	41	59	59
Sueldos	93.164	105.168	148.178
Nivelación de Categorías	...	3.034	5.200
Jornales	...	1	1
Bonificaciones	28.210	30.091	8.953
Sueldos Complementarios	1.500	1.600	2.000
De representación	96	96	96
De residencia	96	96	96
Honorarios	21	40	37
Sustituciones	56	100	150
Suspensiones	136	170	250
Aporte Patronal a la Caja de Pensiones	...	26	...
Otros gastos de personal	34	1.329	75
Suministros y materiales	730	1.145	1.495
Rancho	150	320	700
Bienes muebles permanentes	555	1.728	1.938
Movilización y transporte	232	517	583
Gastos que demanden compromisos internacionales	...	70	70
Servicios	252	625	645
Correspondencia Oficial en el interior de la República	398	472	472
Arrendamientos	4.049	5.028	5.120
Reparaciones, adecuaciones y repuestos	94	747	157
Sostenimiento de medios de transporte	14	64	71
Participación de las Universidades en impuestos y tasas	5.300	5.820	6.630
Subvenciones a Planteles Fiscales	88.933	102.913	114.669
Subvenciones a Planteles Privados	2.019	5.177	2.171
Subvenciones a Planteles Educacionales a través de organismos descentralizados	201	625	162
Subvenciones a otras entidades	1.081	1.528	738
Becas	2.121	3.542	4.236
Auxilios y ayudas especiales	505	...	...
Créditos pendientes	2.153	3.500	2.150
Imprevistos	...	6	13

/6. Resumen de

6. Resumen de costos de los programas de operación del Ministerio de Educación para 1963

(en miles de sucres)

Programas	Costos de Operación	Transferencias	Total Gastos de Operación
Total	300.034	7.715	307.749
Función I = Administración General			
Programa 1 = Administración Central	6.979	.....	6.979
Función II = Planeamiento de la Educación			
Programa 1 = Planeamiento Integral de la Educación	1.124	.....	1.124
Función III = Ejecución de Programas Educativos			
Programa 1 = Educación Preescolar y Primaria	164.541	1.092	165.633
Programa 2 = Segunda Educación	75.340	3.783	79.123
Programa 3 = Educación Superior e Investigación Científica	48.938	2.102	51.040
Programa 4 = Educación Musical	72	.....	72
Programa 5 = Educación de Adultos	2.016	.....	2.016
Programa 6 = Fomento de la Educación Física, Deportes y Recreación	423	42	465
Función IV = Difusión de la Cultura			
Programa 1 = Extensión Cultural	601	696	1.297

3) La estructura de un programa específico de operación.

Es conveniente establecer un conjunto de normas tendientes a uniformar la elaboración y la presentación de los programas específicos de operación, tal como se explicó anteriormente. Para lograr esta uniformidad es previo definir con precisión qué se entiende por programa de operación y cuáles son sus elementos.

Se entenderá por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. Cada uno de los programas podría dividirse según el caso, en distintos subprogramas.

Se denomina subprograma a una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan unidades de operación determinadas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo global y unitario. Por ejemplo, dentro del programa de educación media se pueden establecer los subprogramas de enseñanza agropecuaria, enseñanza vocacional, etc., todos los cuales son ejecutados por unidades de operación bien definidas, los colegios o escuelas.

El cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades. Se entenderá por actividad una división más reducida de cada una de las acciones desarrolladas para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a la actividad, con un costo global y unitario determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo una sección. Es así como dentro del subprograma de enseñanza comercial, se pueden establecer las actividades de instrucción, medidas por el número de horas de clases dictadas, de publicación de material didáctico, de investigación, etc.

/La ejecución

La ejecución de una actividad, a su vez, supone el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso, que se denominan tareas. Se entenderá por tarea una operación específica, que forma parte de un proceso destinado a producir un resultado determinado. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se puede establecer las tareas de redacción de textos, de edición, de distribución, de almacenamiento, etc.

i) Partes que integran un programa

Las distintas partes que componen un programa, ya definidas, deben formar un conjunto armónico y equilibrado, con una gran consistencia interna. Esto supone la utilización adecuada de técnicas de programación que se apoyen en una nomenclatura presupuestaria apropiada. La compatibilidad interna de un programa y de cada una de sus partes se puede lograr fijando ciertos coeficientes de relación aplicados en las distintas etapas que es necesario cumplir para la formulación de un programa. Las distintas etapas de la formulación de un programa se resumen a continuación.

En primer lugar, deberían estudiarse la magnitud de la necesidad pública que trata de satisfacer el programa. Al respecto, será necesario cuantificar el déficit real que existe en el campo específico que aborda el programa. Por ejemplo, en un programa de educación primaria habría que identificar la cantidad de alumnos potenciales que deberían incorporarse a las escuelas, y que actualmente quedan al margen de la educación. Conocida aproximadamente la magnitud del déficit real, es necesario estudiar las metas de largo y mediano plazo fijadas al Gobierno para la absorción de dicho déficit. En función de dichas metas se establecerían las correspondientes al año próximo, que serán aquellas que se intentará cumplir a través del programa de acción de que se trate.

En seguida, hay que determinar los distintos subprogramas dentro de los cuales convendría segregar los productos finales fijados como objetivo. Por ejemplo, si en el programa de educación media se ha fijado como meta educar 100 alumnos el año próximo, conviene subdividirla, según el tipo de enseñanza, es decir, se podrían educar 50 alumnos de enseñanza secundaria, 10 alumnos de enseñanza comercial, 20 alumnos de enseñanza industrial, 10 alumnos de enseñanza agropecuaria, y 10 alumnos de enseñanza vocacional.

Una vez determinados los programas y subprogramas, es preciso establecer las actividades concretas que se realizarán para cumplir las metas fijadas. Si se trata por ejemplo, de educar 50 alumnos de enseñanza secundaria

/será necesario

será necesario establecer las actividades de enseñanza, de suministro y preparación de material didáctico, etc., fijando las unidades de medida apropiadas para cuantificar dichas actividades como el número de horas de clase, la cantidad de material etc. En algunos casos convendría precisar las tareas concretas por realizar dentro de cada actividad.

Determinados cuantitativamente los resultados que se desea obtener dentro de cada actividad, se calcula el volúmen de los insumos que se requieren para producir dichas actividades y tareas. Por ejemplo, si se establece que dentro de la actividad de enseñanza habrá que dictar un número determinado de horas de clase se puede calcular el número de maestros que se requerirá, estableciendo el respectivo coeficiente de rendimiento. A través de estas relaciones entre los resultados que se pretende obtener y los insumos requeridos, se puede establecer la cantidad de fuerza de trabajo, de materiales y de equipo necesarios. Conocido el costo unitario de cada hora de clase, de cada escritorio, de cada publicación y demás insumos, se puede calcular el costo total de la actividad. Dicho costo se presenta estructurado conforme a la clasificación por objeto del gasto y permite conocer la magnitud y la orientación de los recursos financieros que se necesitarán para obtener los recursos humanos y los recursos materiales indispensables para generar las actividades y tareas contenidas dentro de un subprograma o programa.

Es conveniente, además, establecer quién es el responsable del cumplimiento de las metas del programa y de la organización de los recursos humanos, materiales y financieros. Para este efecto, debe indicarse con claridad la entidad ejecutora del programa como asimismo las entidades ejecutoras de los subprogramas y de las actividades. Por lo general, la unidad ejecutora de un programa será una Dirección General, la unidad ejecutora de un subprograma será una división o departamento, y la de una actividad será una sección.

Una vez que se han establecido las actividades que se desarrollarán dentro de un programa se determina el grado de eficiencia con que se están usando los recursos. A este respecto es útil calcular los costos de las actividades programadas y el rendimiento de la fuerza de trabajo, por hombres-año. Con respecto a los costos de las metas establecidas en unidades de trabajo, es preciso calcular a partir del costo total, el costo unitario de cada una de ellas mediante la simple operación de dividir dicho costo total por el

/número de unidades

número de unidades de trabajo establecidas. Con relación al rendimiento de la fuerza de trabajo, éste se puede calcular dividiendo el número de unidades de trabajo por la cantidad de hombres-año empleados para realizar dichos trabajos. Es interesante obtener cifras correspondientes a tres o cuatro años que posibiliten apreciar las tendencias que se observan con respecto al costo unitario de las metas y con relación a la tasa media de rendimiento; esto permitirá determinar por ejemplo, si se está empleando mano de obra en exceso en un programa o actividad, encareciendo los costos unitarios y reduciendo la tasa media de rendimiento.

La información obtenida con relación a un programa específico de operación debe presentarse en el documento presupuestario, siguiendo determinadas normas que conviene discutir a continuación, y cuyo objetivo es obtener uniformidad en la confección del documento presupuestario facilitando así su análisis y aprobación.

Un programa de operación podría presentarse dividido en dos partes: una general o de resumen y otra específica o de detalle. En la primera, se darían las informaciones globales que permitan apreciar la importancia y el sentido general del programa y la segunda tendría por objeto mostrar las acciones concretas que se van a desarrollar para cumplir los objetivos del programa.

En la parte de resumen del programa se incluirán aspectos como los siguientes:

a) descripción del programa
b) unidad ejecutora del programa
c) distribución de los gastos por subprogramas y actividades
d) personal del programa
e) materiales y equipos para el programa
f) distribución de los gastos del programa según el objeto del gasto.
g) costos y coeficientes de rendimiento.

En cada uno de estos aspectos se presentarían en forma resumida las informaciones descriptivas del programa. En la descripción inicial se explicaría la magnitud del déficit real que se va a cubrir, las metas de los planes a largo y mediano plazo, las metas fijadas para el año próximo, el costo total del programa y las observaciones generales adicionales que se considere útil incluir para precisar mejor los alcances del programa, como, por ejemplo, la región geográfica que abarcará.

/En seguida,

En seguida, se especifica la unidad ejecutora del programa como, por ejemplo, la Dirección General de Agricultura, de Educación Primaria, entidades que serían responsables de la obtención de las metas y de la administración de los recursos.

Luego, se establece la lista de subprogramas y actividades que deberá realizar el organismo ejecutor para cumplir las metas fijadas. Para este efecto, se prepara un cuadro que indica la lista de los subprogramas y sus respectivas actividades indicando para cada una de ellas su costo total. Conviene mostrar los costos para un período de tres años: el año cumplido, el año actual y el año próximo. La suma de los años; el año cumplido, el año actual y el año próximo. La suma de los costos parciales de los subprogramas y actividades da el costo total del programa. Este cuadro permite analizar la tendencia que se sigue en la distribución de las asignaciones presupuestarias e indica la importancia relativa de cada uno de los subprogramas y actividades durante el período, lo que permitirá demostrar los cambios dinámicos que se van produciendo en la orientación de los programas de año en año, como consecuencia del cumplimiento de las distintas etapas o segmentos anuales en que se ha dividido un plan de mediano y largo plazo.

A continuación, conviene presentar un resumen de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a dar cumplimiento a los subprogramas y actividades. En primer lugar, se presenta una clasificación del personal ocupado en el programa indicando la especialidad de la fuerza de trabajo. Al respecto, se puede separar al personal técnico, al personal administrativo y al personal de servicio, indicando, en cada caso, el número de personas y cuál es la remuneración media que reciben pudiéndose así calcular el total. El detalle del personal y los sueldos mensuales y anuales que reciben se deberían presentar en el anexo sobre personal que se debe agregar al preupuesto fiscal, y que sirve de base para la administración del personal y permite confeccionar las nóminas de sueldos mensuales. En seguida, hay que confeccionar un cuadro resumen que muestre la cantidad de materiales que se adquirirán para la ejecución de los subprogramas y actividades. Aquí se debería indicar los distintos tipos de materiales que deberán comprarse su cantidad y costo unitario y su costo total por renglones. El resumen de las partidas para adquirir los servicios personales y los materiales necesarios se presentan en un cuadro sobre distribución de las asignaciones presupuestarias según el objeto

/del gasto

del gasto. En este cuadro aparecerá en una columna la denominación de las partidas según su objeto, y conforme el clasificador de gastos que se haya establecido, luego se incluirán las cantidades correspondientes a cada partida en las columnas para el año anterior, el año actual y el año próximo, En este cuadro, la suma de las partidas correspondientes a sueldos deberá coincidir con el total del cuadro incluído anteriormente sobre el personal del programa, y las partidas relativas a materiales y suministros y su total deberá ser igual al del cuadro sobre materiales del programa. La parte final del resumen debería contener un cuadro con el costo total y costo unitario de las metas del programa y una especificación de las tasas de rendimiento del personal.

En la parte correspondiente al detalle del programa, se debe incluir información analítica que permita apreciar cada uno de los subprogramas y actividades que se van a desarrollar. Los aspectos que deben incluirse en la parte de detalle podrían ser los siguientes:

a) descripción del subprograma o actividad
b) tareas por ejecutar
c) unidad ejecutora
d) personal que ejecutará la actividad
e) gastos según su objeto
f) costos unitarios programados

Con respecto a la descripción del subprograma y actividades conviene destacar que en esta parte se explicarán los aspectos relativos a la necesidad pública específica que cubrirá el subprograma dentro de la esfera total del programa, las metas expresadas en términos de productos finales parciales como se dijo anteriormente, y en seguida, se detallarán las distintas actividades que se realizarán para cumplir el subprograma.

A continuación se presentarán cada una de las actividades que componen el subprograma, describiendo brevemente su naturaleza y objetivos indicando la magnitud de los trabajos por realizar. Para este efecto una actividad específica debe incluir en lo posible una enumeración de las tareas concretas por realizar, describiendo de esta manera el proceso a través del cual se realizará la actividad. Como las tareas no serán objeto de asignación presupuestaria sólo se indicará la magnitud física de ellas medidas en unidades

/de trabajo

de trabajo. Por ejemplo, se se ha establecido la actividad de vacunar cien personas contra la TBC, habría que fijar las tareas de preparación de dosis por 100 unidades, de capacitación de vacunadores por 5 unidades, de inoculación por 100 unidades, etc. Conviene fijar los volúmenes de trabajo de cada tarea para el año anterior, para el año actual y para el año próximo.

Con el propósito de asignar la responsabilidad en la ejecución de las actividades es conviente indicar la unidad ejecutora de la actividad, que como ya se dijo será por lo general una sección. Luego es conveniente establecer el personal que va a ejecutar la actividad y su costo y además el gasto en que se incurrirá por concepto de costo de materiales y personal. Con respecto al gasto necesario para ejecutar una actividad existen dos sistemas principales: fijar un monto global para la actividad, o bien, presentar dicho costo global discriminado por partidas según el clasificador de gastos. El primer sistema utilizado en Filipinas y Estados Unidos, tiene la ventaja de dar mayor flexibilidad para el manejo de los fondos y mayor discrecionalidad para los empleados de gobierno. El segundo sistema se ha aplicado en algunos países de América Latina, como Colombia y Ecuador, y tiene por objeto evitar el abuso en el empleo de los fondos gubernamentales, los que podría originar distorsiones en el cumplimiento de las metas del programa.

Finalmente se debería incluir un cuadro que muestre los costos unitarios programados conforme a las ideas expuestas Este cuadro tendría columnas para describir la actividad de que se trata, las metas en función de unidades de trabajo, la fuerza de trabajo medida en años-hombre, la tasa media de rendimiento, el costo unitario a que se están alcanzando las metas y el costo total de operación de la actividad.

ii) Formularios para la presentación de programas

Estos formularios tienen por objeto recoger la información relativa a cada programa, tanto en su parte general como de detalle.

Puede observarse que, en definitiva, el llenado de estos formularios implica un detenido trabajo de planificación de las acciones a realizar. Naturalmente, en la elaboración de la parte sustantiva de los programas debe intervenir la técnica del sector de que se trate.

Se han preparado formularios, en primer término para recoger la información general. El principal propósito del formulario es presentar un resumen del programa y sus componentes.

Encabezamiento: nombre del programa.

1. Descripción: se explicará aquí la magnitud de la necesidad pública que se quiere satisfacer, especificando el déficit real en términos físicos que se desea cubrir y la magnitud del esfuerzo que debe realizarse para ello.

2. Unidad ejecutora: es el organismo a cuyo cargo estará el desarrollo del programa.

3. Composición de los gastos por sub-programas y actividades: aquí se indicarán los sub-programas y actividades que componen el programa, con las respectivas asignaciones para tres años - los dos años fiscales anteriores y el del presupuesto que se elabora.

4. Resumen del personal del programa: lista del personal ocupado en el programa, agrupándolo de acuerdo con las clasificaciones del Servicio Civil. Dar el número de personas en cada serie (grupo de clases de puestos), la remuneración media y el total anual.

5. Resumen de las erogaciones presupuestarias según el objeto del gasto: Utilizando la clasificación de gastos, deberán distribuirse en cada rubro las partidas respectivas de los años 1962, 1963 y el proyecto para 1964.

6. Costos programados: este renglón será llenado por el Departamento de Planes Anuales de la Oficina de Planificación.

7. Programas conexos: Indicar los programas relacionados, sean del Ministerio, de otros Ministerios o de instituciones autónomas.

/Formulario N° 2

Formulario

Resumen de programas de operación

Programa N°.....

01 - Descripción

(Necesidad que satisface)

(Metas)

(Medios)

(Costos)

02 - Unidad ejecutora

03 - Resumen de la composición de los gastos, según sub-programas y/o actividades

Descripción	Gastos Efectivos 1962	Gastos Presupuestos 1963	Proyecto 1964	
			Solicitado	Recomendado
TOTAL				

/04 - Resumen

04 - Resumen del personal del programa 1964

Descripción	Nº de personas		Remunerac.	Total	
	Solicit.	Recomend.		Solicit.	Recomend.
Total					

El detalle aparece en el anexo sobre Relación de puestos de la Administración Pública.

05 - Resumen de gastos según el objeto

Descripción	Gastos Efectivos 1962	Gastos Presupuestos 1963	Proyecto 1964	
			Solicitado	Recomendado
Total				

/06 - Costos

06 - Costos programados para 1964

Subprogramas y/o Actividades	Unidad de Medida	Metas	Fuerza de Trabajo	Tasa de rendimiento	Costo Unitario	Costo de operación

07 - Programas conexos

/Formulario N° 3

En seguida, se presentan ejemplos sobre los formularios sobre los aspectos de detalle por subprogramas y actividades.

Propósito del formulario: presenta el detalle de las partes componentes del programa.

Descripción del subprograma: sólo para aquellos programas que están clasificados en subprogramas y/o actividades. Para este objeto debe usarse un formulario para cada subprograma con tantas copias como actividades tenga.

1. Descripción de actividades: en aquellos subprogramas clasificados en actividades debe usarse un formulario para cada una de ellas. Se incluyen datos acerca de las metas de las actividades y sus costos.
2. Unidad ejecutora: consignar el nombre de la oficina (departamento, sección, etc.), que tiene a su cargo el desarrollo del subprograma o actividad.
3. Trabajos: indicar las tareas concretas a realizar para cumplir las metas de cada actividad, señalándolas en unidades físicas para tres años, 1962, 1963 y estimativo 1964.
4. Personal: el número de personal del subprograma o actividad y su composición por series (grupos de clases de puestos).
5. Gastos según el objeto: indicar los gastos totales para cada subprograma y/o actividad, clasificados por el objeto del gasto.
6. Plan de adquisiciones de materiales y equipos: incluir el plan de compras y adquisiciones para ejecutar el subprograma o actividad.

/Formulario N° 3

Formulario

Detalle del programa por subprogramas y/o actividades

Subprograma N° .....

01 - Descripción

Este subprograma comprende las siguientes actividades

Actividad N° .....

01 - Descripción

02 - Unidad ejecutora .....

03 - Trabajos a ejecutar

Descripción	Unidad de Medida	Metas en unidades de trabajo		
		Real 1962	Estimado 1963	Program. 1964

/04 - Personal

04 - Personal de la actividad

Descripción	Nº de personas		Remuneración	Total sueldos	
	Solic.	Recomen.		Solicitado	Recomendado
Total					

05- Gastos según el objeto

Art.	Descripción	Gastos Efectivos 1962	Gastos Presupuest. 1963	Proyecto 1964	
				Solicitado	Recomendado
	Total				

/06 - Plan

06 - Plan de adquisiciones de materiales y equipos

Partidas	Componentes del gasto	Unidad de medida	Cantidad Solicit.	Costo Unitario	Costo Parcial	Costo Total
	Total					

iii) Modelo de presentación de programas en Filipinas

La presentación de las estimaciones presupuestarias de los departamentos y agencias se hacen de acuerdo al siguiente modelo:

1. Departamento

Sumario de obligaciones y nuevas apropiaciones

1) Dirección u Oficina

Sumario de nuevas apropiaciones

Sumario de obligaciones

Descripción de objetivos, funciones y programa general de trabajo

Comparación entre la estructura de apropiaciones antigua, actual y propuesta

Gastos de Funcionamiento

Programa I:

Propósitos amplios del programa y descripción de los proyectos, funciones y tareas

Comparación de apropiaciones y obligaciones

Obligaciones por proyectos

Obligaciones del programa por objeto del gasto

Cuadro de sueldos y salarios

Análisis de los cambios en las obligaciones estimadas correspondientes al año fiscal vigente y al año presupuestario

Proyecto 1:

Justificación del proyecto:

Total de obligaciones del proyecto

Descripción de las principales tareas

Medición del trabajo del personal, incluyendo una explicación narrativa de hechos significativos o variaciones significativas en los costos unitarios

Justificación Propia:

Justificación narrativa

Gastos de capital

Programa

(la misma disposición que el Programa I, excluyendo el "análisis de los cambios en las obligaciones estimadas correspondientes al año fiscal vigente y al año presupuestario" y otros cuadros que no son aplicables.

ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA DEL PRESUPUESTO DE FILIPINAS

Gastos de funcionamiento

Programa I. Fomento de la producción de arroz y de maíz

Para el fomento de la producción de arroz y de maíz, incluyendo investigaciones, análisis de suelos, producción y distribución de semillas seleccionadas, control de las enfermedades y pestes y demostraciones de métodos agrícolas avanzados y educación de los agricultores, se destinarán ₱ 6 253 440 con cargo al fondo general (Acta Nº 2472 y orden ejecutiva Nº 216 de 1956).

COMPARARACION DE APROPIACIONES Y OBLIGACIONES

Descripción	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Nuevas apropiaciones o estimaciones			
Fondo general	₱ 5 635 000	₱ 5 830 000	₱ 6 253 440
Fondo general, fondo de salarios	-	174 196	-
Total nuevas apropiaciones o estimaciones	5 635 000	6 004 196	6 253 440
Apropiaciones fijas			
Fondo general, primas por seguro de vida y jubilación de empleados	64 000	53 500	90 550
Total apropiaciones disponibles	5 699 000	6 057 696	6 343 990
Ahorro de apropiaciones y reservas	1 618 351	137 207	148 000
Obligaciones incurridas	4 080 649	5 920 489	6 195 990
Transferencia de obligaciones			
Al Programa II Fomento de otros cultivos	-419 956	-	-
Total obligaciones (fondo general)	₱ 3 660 693	₱ 5 920 489	₱ 6 195 990

OBLIGACIONES POR PROYECTOS

Descripción	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
1. Investigaciones sobre el arroz y el maíz (fondo general)	₱ 628 976	₱ 941 086	₱ 1 268 160
2. Análisis de suelos	146 676	389 472	400 210
3. Producción y distribución de semillas seleccionadas (fondo general)	665 713	505 015	560 387
4. Control de pestes y enfermedades en el arroz y en el maíz (fondo general)	1 650 733	3 252 823	3 043 854
5. Educación agrícola y demostraciones de métodos avanzados de cultivo (fondo general)	568 595	832 093	923 379
Total obligaciones (fondo general)	₱ 3 660 693	₱ 5 920 489	₱ 6 195 990

OBLIGACIONES DEL PROGRAMA POR OBJETO DEL GASTO

Sumario del Personal y clasificación por objeto del gasto	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Número de cargos autorizados	933	964	1 035
Número de empleados - al comienzo del año fiscal	785	1 451	1 571
Número de empleados - al final del año fiscal	785	1 451	1 571
Hombres- años empleados en el año fiscal (incluyendo personal temporal y de emergencia)	785	1 451	1 571
Promedio de sueldos y salarios	₱ 1 546	₱ 1 721	₱ 1 921
Total sueldos y salarios (netos)	1 213 690	2 497 663	3 018 260
Contribuciones a la jubilación y seguro de vida de empleados	43 445	53 500	90 550
01 - Total de servicios personales	1 257 135	2 551 163	3 108 810
02 - Viáticos	267 055	537 080	547 080
03 - Comunicaciones	9 663	25 000	25 000
04 - Reparación y mantenimiento		14 500	14 500
05 - Transportes	4 268	51 500	53 500
06 - Otros servicios	56 518	103 000	108 000
07 - Suministros y materiales	1 019 422	2 374 309	2 055 994
08 - Alquileres	2 920	4 500	4 500
21 - Equipos	1 043 712	259 437	278 606
Total obligaciones	₱ 3 660 693	₱ 5 920 489	₱ 6 195 990

CUADRO DE SUELDOS Y SALARIOS

Cargos y escala de remuneraciones	1959 Actual		1960 Estimado		1961 Estimado	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Cargos permanentes						
Cargos claves						
Profesor III (Investigación) S4 - ₱ 8 400 - ₱ 10 260	1	8 400	1	8 400	1	8 400
Ayudante de investigación y coordinador 52 - 7 608 - 9 288	1	7 608	1	7 608	1	7 608
Otros cargos:						
47 - 5 928 - 7 236	3	15 540	3	15 540	3	16 662
45 - 5 376 - 6 552	-	-	5	23 480	5	25 185
44 - 5 112 - 6 240	7	35 784	7	35 784	7	35 784
43 - 4 860 - 5 928	7	31 200	7	31 200	8	37 473
41 - 4 404 - 5 376	10	35 920	10	35 920	15	62 005
40 - 4 188 - 5 112	7	29 316	7	29 316	14	58 632
39 - 3 984 - 4 860	4	12 128	4	12 128	4	14 036
37 - 3 612 - 4 404	3	9 435	3	9 435	3	10 137
34 - 3 108 - 3 792	83	204 925	83	204 925	143	414 570

Cargos y escala de remuneraciones	1959 Actual		1960 Estimado		1961 Estimado	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
33 - 2 952 - 3 612	6	15 446	6	15 446	6	16 582
32 - 2 808 - 3 432	35	85 006	56	136 582	44	115 375
31 - 2 676 - 3 264	2	5 352	2	5 352	2	5 352
30 - 2 544 - 3 108	5	12 172	6	14 716	6	14 992
29 - 2 424 - 2 952	-	-	-	-	300	635 400
28 - 2 304 - 2 808	300	532 500	300	532 500	300	612 000
27 - 2 196 - 2 676	302	526 847	302	526 847	2	4 171
26 - 2 088 - 2 544	11	30 888	15	39 240	15	31 320
25 - 1 980 - 2 424	11	19 507	11	19 507	11	20 649
24 - 1 884 - 2 304	10	16 662	10	16 662	10	17 805
23 - 1 800 - 2 196	17	28 130	17	28 130	17	29 377
22 - 1 716 - 2 088	13	20 866	13	20 866	13	21 566
21 - 1 632 - 1 980	21	32 550	21	32 550	31	49 752
20 - 1 548 - 1 884	31	48 165	31	48 165	31	47 063
18 - 1 440 - 1 716	38	54 720	38	54 720	38	54 720
16 - 1 440 - 1 548	4	5 760	4	5 760	4	5 760
14 - 1 440	1	1 440	1	1 440	1	1 440
Total cargos permanentes	933	1 826 267	964	1 912 219	1 035	2 373 816
Empleos temporales y de emergencia	275	330 358	487	586 168	542	652 918
Fondo de estandarización de salarios (fondo general)				9		
Total sueldos y salarios brutos	1 208	2 156 625	1 451	2 498 396	1 577	3 026 734
Deducciones - Ahorros netos de salarios	423	942 935	-	733	-	-
Ahorros obligatorios	-	-	-	-	(6)	(8 474)
Total de sueldos y salarios (netos)	785 ₱	1 213 690	1 451 ₱	2 497 663	1 571 ₱	3 018 260
Proyecto 1	(194)	(305 321)	(313)	(537 089)	(423)	(803 326)
Proyecto 2	(37)	(76 188)	(109)	(239 468)	(109)	(245 175)
Proyecto 3	(68)	(113 660)	(152)	(285 425)	(162)	(336 347)
Proyecto 4	(261)	(374 629)	(529)	(837 328)	(529)	(955 264)
Proyecto 5	(225)	(343 892)	(348)	(598 353)	(348)	(678 148)

ANALISIS DE LOS CAMBIOS EN LAS OBLIGACIONES ESTIMADAS CORRESPONDIENTES AL AÑO FISCAL VIGENTE Y AL AÑO PRESUPUESTARIO

Items	Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3	Proyecto 4	Proyecto 5	Total obligaciones
1960. Obligaciones estimadas	₱ 941 086	389 472	505 015	3 252 823	832 093	5 920 489
Adición:						
Intensificación de la producción de arroz y trigo	327 074	10 738	55 372	124 346	96 285	613 815
Deducciones:						
Decremento en suministros y materiales	-	-	-	333 315		333 315
Decremento en equipos	-	-	-	-	4 999	4 999
Total deducciones	-	-	-	333 315	4 999	338 314
1961. Total obligaciones estimadas	₱ 1 268 160	400 210	560 387	3 043 854	923 379	6 195 990

Proyecto 1

INVESTIGACIONES SOBRE EL ARROZ Y EL MAIZ

	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Total obligaciones	₱ 628 976	₱ 941 086	₱ 1 268 160

Este proyecto tiene por objeto desarrollar nuevas técnicas agrícolas para lograr la producción máxima de arroz y de maíz. Para alcanzar este objetivo, las investigaciones seguirán la siguiente orientación:

(1) cultivo de variedades especiales que tengan buenas cualidades alimenticias y de transformación en harinas, conjuntamente con otras características deseables para su exportación;

(2) fertilización para determinar los mejores tipos de suelos, y utilización de métodos efectivos en la fertilización de áreas seleccionadas de arroz y de maíz;

(3) mejores métodos de cultivo que permitan aumentar el rendimiento y reducir los costos de producción;

(4) riego y drenaje;

(5) control efectivo de enfermedades y pestes;

(6) almacenaje y proceso del arroz y del maíz y de sus subproductos;

(7) estudiar otros cultivos que podrían desarrollarse en terrenos marginales de arroz y de maíz; y

(8) estudios que investiguen la posibilidad de producir insecticidas locales.

MEDICION DEL TRABAJO DEL PERSONAL

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-año		Costo por unidad de trabajo
						Total	Operaciones directas	
Investigaciones	1959	-	80	80	0.41	194	186	7 862
realizadas	1960	-	99	99	0.32	313	303	9 506
	1961	-	132	132	0.31	423	413	9 607

Algunas de las investigaciones agrícolas comenzaron en años anteriores, mientras que otras se iniciarán durante el año presupuestario. Estos estudios están encaminados a producir variedades resistentes a enfermedades y pestes, determinar los métodos eficientes de uso de fertilizantes para diferentes tipos de suelos en diferentes condiciones climáticas, estudio de la fertilidad del suelo a través del control de suelos, rotación de cultivos y desarrollo de mejores métodos de cultivo, resolver problemas de riego y drenaje, así como problemas de control de pestes y enfermedades. El costo agregado de este proyecto en el año fiscal 1961 se estima en ₱ 1 268 160.

Proyecto 2

ANALISIS DE SUELOS

	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Total obligaciones	₱ 146 676	₱ 389 472	₱ 400 210

Las tareas principales de este proyecto son:

(1) análisis de muestras de suelos presentadas;
(2) determinar los requerimientos de fertilizantes para diferentes suelos en diferentes regiones; y
(3) aconsejar a los agricultores para el buen uso de los fertilizantes

MEDICION DEL TRABAJO DEL PERSONAL

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-años		Costo por unidad de trabajo
						Total	Operaciones directas	
Muestras de suelos analizadas	1959	-	18 697	18 697	505	37	32	₱ 784
	1960	-	50 000	50 000	459	109	100	779
	1961	-	64 650	64 650	593	109	100	619

Este proyecto se propone expandir el trabajo de examen de suelos estableciendo nuevos laboratorios en adición a los existentes, dependientes de la Dirección de Suelos, con el fin de encarar adecuadamente los problemas del análisis de suelos, requeridos para el aumento de la producción del arroz y del maíz.

Proyecto 3

PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE SEMILLAS SELECCIONADAS

	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Total obligaciones	₱ 665 713	₱ 505 015	₱ 560 387

Las tareas principales del proyecto son:

(1) producir semillas seleccionadas de alto rendimiento para distribuir a los agricultores;
(2) inspeccionar las plantaciones para asegurarse que la calidad de las semillas se mantiene;
(3) realizar exámenes de laboratorio para comprobar que los agricultores usan semillas de alta calidad; y
(4) obtener y distribuir semillas seleccionadas a los agricultores.

MEDICION DEL TRABAJO DEL PERSONAL

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-año		Costo por unidad de trabajo
						Total	Operaciones directas	
Cavans de semillas producidas	1959	-	29 048	29 048	427	68	63	₱ 22.92
	1960	-	34 940	34 940	230	152	144	14.45
	1961	-	71 660	71 660	442	162	154	7.82

Este proyecto tiene por objeto aumentar la producción del arroz y del maíz mediante el uso de semillas de variedades de alto rendimiento que sean no solamente resistentes a la destrucción provocada por las enfermedades y pestes, sino que también posean alto poder alimenticio. Este objetivo implica una campaña extensa y rigurosa entre los agricultores. Esta campaña será desarrollada por inspectores de semillas especialmente entrenados. El empleo de los inspectores, los viáticos necesarios, los suministros y materiales y otros gastos requerirán un desembolso de ₱ 560 387. Además, se producirán y distribuirán 71 660 cavans de semillas seleccionadas a un costo unitario promedio de ₱ 7.82 per cavan.

Proyecto 4

CONTROL DE PESTES Y ENFERMEDADES EN EL ARROZ Y EN EL MAIZ

	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Total obligaciones	₱ 1 650 733	₱ 3 252 823	₱ 3 043 854

Las tareas principales del proyecto son:

(1) prevenir o erradicar brotes de enfermedades y pestes;
(2) desarrollar recomendaciones técnicas basadas en investigaciones para el control efectivo de pestes y enfermedades de estos importantes cultivos;
(3) proporcionar a los labradores la asistencia y los conocimientos técnicos necesarios para combatir las enfermedades del arroz y del maíz.

MEDICION DEL TRABAJO DEL PERSONAL

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-años		Costo por unidad de trabajo
						Total	Operaciones directas	
Hectáreas controladas	1959	-	121 693	121 693	466	261	258	₱ 13.56
	1960	-	210 000	210 000	397	529	524	15.49
	1961	-	253 240	253 240	479	529	524	12.02

Este proyecto empleará los métodos más modernos y económicos de control de enfermedades y pestes a través:

(1) del uso de un plan agrícola,
(2) empleo de personal técnicamente entrenado,
(3) organización de grupos de agricultores de control de pestes para estimular la acción común en el control de enfermedades.

Proyecto 5

EDUCACION AGRICOLA Y DEMOSTRACIONES DE METODOS AVANZADOS DE CULTIVO

	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Total obligaciones	₱ 568 595	₱ 832 093	₱ 923 379

Las tareas principales del proyecto consisten en demostrar métodos o técnicas sobre:

(1) adecuada selección de semillas;
(2) correcta preparación de los terrenos;
(3) correcta siembra y/o plantación de almácigos
(4) control moderno de pestes y enfermedades
(5) riego y drenaje adecuado
(6) aplicación adecuada de fertilizantes

MEDICION DEL TRABAJO DEL PERSONAL

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrazado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-año		Costo por unidad de trabajo
						Total	Operaciones directas	
Demostraciones hechas	1959	-	206 410	206 410	917	225	220	₱ 2.75
	1960	-	130 000	130 000	374	348	340	6.40
	1961	-	232 590	232 590	668	348	340	3.97

Este proyecto es de carácter suplementario a los anteriores

GASTOS DE CAPITAL

Programa III

OBTENCION Y DISTRIBUCION DE FERTILIZANTES Y SEMILLAS SELECCIONADAS

Para la obtención de fertilizantes y semillas se destinarán ₱ 13 600 000 del fondo general, de los cuales ₱ 13 000 000 serán para la compra y distribución de fertilizantes incluyendo el costo de administración, y ₱ 600 000 para semillas seleccionadas a ser distribuídas a los agricultores con el fin de mejorar la producción del arroz y del maíz.

COMPARACION DE APROPIACIONES Y OBLIGACIONES

Descripción	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Nuevas apropiaciones o estimaciones:			
Fondo general	₱ 13 600 000	₱ 13 600 000	₱ 13 600 000
Transferencia a: Oficina del Presidente (fondo de contingencia)	-550 000		
Ahorros de apropiaciones y reservas:			
fondo general	-2 222 654	-970 115	-991 850
Total apropiaciones no obligadas	2 772 654	970 115	991 850
Total obligaciones (fondo general)	₱ 10 827 346	₱ 12 629 885	₱ 12 608 150

OBLIGACIONES POR PROYECTOS

Descripción	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
1. Obtención y distribución de fertilizantes y semillas seleccionadas	₱ 10 827 346	₱ 12 629 885	₱ 12 608 150

OBLIGACIONES DEL PROGRAMA POR OBJETO DEL GASTO

Clasificación por objeto	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
22. Gastos de inversión	₱ 10 827 346	₱ 12 629 885	₱ 12 608 150

PROYECTO 1; OBTENCION Y DISTRIBUCION DE FERTILIZANTES Y SEMILLAS SELECCIONADAS

	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Total obligaciones	₱ 10 827 346	₱ 12 629 885	₱ 12 608 150

Este proyecto será un complemento del programa gubernamental de aumento de la producción del arroz y del maíz. Su propósito es ditribuir 43 165 cavans de semillas seleccionadas y 85 000 toneladas métricas de fertilizantes a fin de sostener la producción de estos importantes cultivos

Presentación del programa de protección y aprovechamiento de los recursos forestales en Estados Unidos

SERVICIO FORESTAL

El servicio desempeña tres funciones primordiales: a) protección, desarrollo y uso de unos 185 millones de acres de montes y tierras de pastoreo nacionales en los Estados Unidos y Puerto Rico; b) investigación de todos los montes públicos y privados y praderas conexas para lograr una mejor protección contra incendios, insectos y plagas; aumentar la producción de madera, forraje, agua y otros productos; mejorar los métodos de desarrollo y administración de los medios de esparcimiento; lograr una mejor utilización y comercialización de los productos forestales y mantener un inventario actualizado de los recursos forestales a través de una encuesta nacional; y c) cooperación con los Estados y propietarios privados de bosques para obtener una mejor protección contra incendios en aproximadamente 435 millones de acres de tierras forestales y mejorar las prácticas silvícolas en unos 345 millones de acres de bosques de dominio privado, estimular la reforestación y promover el desarrollo y ordenación de los bosques estatales, de los condados y comunales. Estas funciones primarias comprenden la construcción y conservación de caminos y senderos, control de plagas forestales, protección contra crecidas, adquisición e intercambio de tierras y varios proyectos cooperativos.

Autorizaciones corrientes:

Protección y aprovechamiento de los recursos forestales

Para gastos destinados a la protección y aprovechamiento de los recursos forestales, como sigue:

Administración de tierras forestales: para cubrir los gastos del Servicio Forestal, no previstos en otras partes, incluyendo la administración, mejoramiento, desarrollo y ordenación de tierras bajo la administración del Servicio de Montes; lucha contra los incendios que se declaren en esas tierras o las amenacen y prevención de los mismos, así como liquidación de las obligaciones contraídas en el año fiscal anterior por este mismo concepto; control de la roya de los pinos blancos y otras enfermedades e insectos en tierras federales y no federales; ($92 159 700) $105 517 000, de los cuales 5 millones destinados a la eliminación y prevención de incendios forestales y $1 910 000 al control de plagas y enfermedades, serán puestos a disposición para su uso, en conformidad con la sección 3679 de los Estatutos Revisados (según fueron enmendados) en la medida necesaria conforme a las condiciones existentes: Siempre que no se empleen más de $100 000 para la enajenación de tierras en virtud de la ley de 1º de marzo de 1911 enmendada (16 U.S.C. 513-519): Además, siempre que los fondos asignados para "Mejoramiento cooperativo de tierra de pastoreo" según la sección 12 de la Ley de 24 de abril de 1950 (16 U.S.C. 580h) pueden adelantarse para esta asignación.

Investigación forestal: Para investigación forestal en las estaciones experimentales de montes y praderas, el Laboratorio de Productos Forestales, o en otras partes según autorice la ley; ($17 332 000) $20 278 000.

Cooperación forestal con los Estados y particulares: para cooperación con los Estados en la prevención y supresión de los incendios forestales; plantación de árboles forestales en tierras públicas que no pertenezcan al gobierno federal y en terrenos privados y en la ordenación de bosques y elaboración de productos forestales; asesoramiento a propietarios de tierras forestales, asociaciones forestales, industrias derivadas de la madera y otros en la aplicación de los principios de ordenación forestal y en la elaboración de la madera, según autoriza la ley; ($12 334 800) $14 009 000.

(En el año fiscal corriente no deberá exceder de $100 000 de los fondos consignados bajo este capítulo, los que se destinan a la adquisición de los sitios autorizados por la Ley de 3 de marzo de 1925, enmendada (16 U.S.C.555) sin perjuicio de otras limitaciones sobre el monto disponible para este fin).

(Suma adicional presupuestada para "Protección y aprovechamiento de los recursos forestales": $750 000 para "Ordenación de tierras forestales" y $ 500 000 para "Investigación forestal").

(5 U.S.C. 511-512, 524, 565a; 7 U.S.C. 428a, 1010-1012, 1621-1627; 16 U.S.C. 471-583 i, 594-1-594-5, 594,; 30 U.S.C. 601-604. 611-615; 31 U.S.C. 534; 43 U.S.C. 1181h-1181j; 36 Stat. 557; 74 Stat. 205-206, 215; Ley de Consignación de Fondos del Departamento del Interior y dependencias afines, 1961; Segunda Ley Complementaria de consignaciones de fondos, 1961).

En 1960, el Servicio adquirió sin costo alguno, propiedad declarada en exceso por otros departamentos y servicios federales, a un costo original de adquisición para el gobierno de $3.2 millones.

/PROGRAMA Y

PROGRAMA Y FINANCIAMIENTO

(Miles de dólares)

	1960 (cifras reales)	1961 (estimación)	1962 (estimación)
Programa por actividades			
1. Ordenación de tierras forestales:			
a) Ordenación y protección de bosques nacionales	71 101	84 533	92 290
b) Control de incendio de los bosques	24 644	4 201	5 000
c) Lucha contra insectos y enfermedades	6 915	7 252	7 402
d) Adquisición de tierras	95	100	100
Total, ordenación de montes	102 755	96 086	104 792
2. Investigación forestal:			
a) Administración de bosques y praderas	7 477	8 737	8 947
b) Protección forestal	2 511	3 174	3 751
c) Aprovechamiento de productos forestales	3 091	3 527	4 097
d) Recursos forestales	1 903	2 265	2 408
e) Construcciones para investigación forestal	1 693	450	1 000
Total, investigación forestal	16 675	18 153	20 203
3. Cooperación forestal con los estados y particulares:			
a) Control de incendios de los bosques	10 035	10 121	11 121
b) Plantación de árboles forestales	509	296	296
c) Ordenación forestal y elaboración de la madera	1 611	1 554	2 054
d) Asistencia general en materia de silvicultura	386	438	538
Total, cooperación con los estados y particulares	12 541	12 409	14 009
Costo total del programa del año	131 971	126 648	139 004
4. Reembolso a "Gastos, eliminación de sotomonte" del adelanto del año anterior para combatir los incendios de bosques	1 623	799	...
Total, costos del programa a/	133 594	127 447	139 004
5. Relación entre costos y obligaciones:			
Costos financiados con obligaciones de otros años, (-)	-3 101	...	...
Obligaciones incurridas por costos de otros años, neto	...	1 429	1 500
Obligaciones totales	130 493	128 876	140 504
Financiamiento:			
Transferencias comparativas de (-) otras cuentas	-19	...	...
Adelantos y reembolsos de:			
"Mejoramiento cooperativo de pastizales"	-700	-700	-700
"Gastos, eliminación de sotomonte"	-799	...	...
Saldo no comprometido y vencido	144	...	...
Nuevas obligaciones autorizadas	129 120	128 176	139 804
Nuevas obligaciones autorizadas:			
Asignación	129 120	123 076	139 804
Aumento propuesto por alza de pagos	...	5 100	...

a/ Incluye los siguientes gastos de capital: 1960 - $14 595 000; 1961 - $17 700 000; 1962 - $22 400 000.

/SERVICIO FORESTAL

SERVICIO FORESTAL (continuación)

Autorizaciones corrientes (cont.)

1. Ordenación de tierras forestales.

a) Ordenación y protección de bosques nacionales. Los 152 bosques nacionales y 14 unidades de pastizales se administran según principios de aprovechamiento múltiple y rendimiento sostenido. Los recursos naturales de esparcimiento al aire libre, praderas, madera, hoya hidrográficas y vida silvestre se aprovechan en una combinación planificada que satisfará en forma óptima las necesidades de la nación sin perjudicar la productividad de la tierra. Estos principios de administración y aprovechamiento fueron reconocidos en la Ley sobre empleo múltiple y rendimiento sostenido, del 12 de junio de 1960 (Ley Pública 86-517, 74 Stat.215). Los programas de trabajo y las estimaciones presupestarias se relacionan con el Programa de Bosques Nacionales, que es un plan destinado a satisfacer la creciente demanda de recursos forestales nacionales durante los próximos 10 a 15 años y aún después. En el presupuesto se prevén incrementos para impulsar el logro de los objetivos del programa. Los fondos para construcciones, de 10.6 millones de dólares en 1961 y 14.9 millones en 1962, se comparan con un presupuesto de 6.7 millones en 1960 destinados a la construcción o rehabilitación de las instalaciones de campamento y merienda al aire libre y otras mejoras para esparcimiento, la construcción de viviendas o barracas para alojar a los empleados, torres guarda-incendios, edificaciones de servicio y almacenamiento, comunicaciones, y otras mejoras. Los fondos consignados bajo el título de "Mejoramiento cooperativo de pastizales" se combinan con esta asignación para las obligaciones autorizadas.

PRINCIPALES FACTORES DEL VOLUMEN DE TRABAJO

Descripción	1960 (cifra efectiva)	1961 (estimada)	1962 (estimada)
Superficie administrada y protegida:			
a) Tierra forestal (acres)	181 462 324	182 060 000	182 400 000
b) Tierras nacionales de pastoreo (acres)	3 821 527	3 821 527	3 821 527
c) Proyectos de utilización de tierras (acres)	488 198	418 116	...
Madera ordenada y protegida (madera aserrada, miles de millones de pies madereros)	880	880	880
Ventas de madera (número)	43 081	44 000	48 000
Extracción de madera (miles de millones de pies madereros)	9.37	8.5	10.1
Permisos de pastoreo (año calendario)	31 242	31 200	31 200
Estimación de cabezas de ganado en los campos forestales de pastoreo nacionales (incluye terneros y corderos)	6 000 000	6 000 000	6 000 000
Permisos para usos especiales, sin incluir espacimiento (número)	36 724	37 000	37 100
Permisos especiales para esparcimiento (número)	21 709	22 300	23 000
Estimación de las personas que visitan los bosques nacionales (año calendario)	81 521 000	90 000 000	95 000 000
Plantación y siembra de árboles (acres)	45 094	60 000	70 000
Nueva siembra de pasto y remoción de la vegetación indeseable (acres)	161 767	175 000	195 000
Ingresos (miles de dólares):			
Ventas de madera	139 904	110 500	147 000
Pastoreo	3 664	3 700	3 700
Uso de la tierra	2 780	3 000	3 200
Campos nacionales de pastoreo	1 864	1 700	1 700
Ingresos totales	148 213	118 900	155 600

/b) Control

b) Control de incendios de bosques. Se prevén aquí la contratación de personal adicional y otros medios para combatir los incendios que no puede atender la organización de control de incendios prevista bajo el renglón de administración y protección de bosques nacionales. Los gastos por sobre las sumas estimadas para el año corriente y el año presupuestario se autorizan en forma de anticipos de otras asignaciones del Servicio de Monte (se reembolsaron tales anticipos en 1960 y 1961 cargados a "Gastos, eliminación de setomonte"). Además, para 1961 se prevé una asignación complementaria para el control de incendios de bosques bajo la partida "Propuesta para transferencia ulterior".

	1960 (efectivos)	1961 Estimadas	1962 Estimadas
Incendios controlados (número)	9 497	12 500	16 000
Superficie rozada (acres)	272 561	440 000	200 000

c) Lucha contra insectos y enfermedades. La labor encaminada a suprimir y erradicar los insectos dañinos y las enfermedades que amenazan a las zonas forestales comprenden dos tipos de trabajo realizados conjuntamente por organismos federales, estatales y privados:
1) Encuestas en las tierras forestales para descubrir y medir la infestación de insectos forestales e infección de enfermedades arbóreas y determinar las medidas protectoras que cabe adoptar, y 2) Operaciones de control para suprimir o erradicar los insectos y enfermedades, incluyendo la roya del pino blanco.

d) Adquisición de tierras. Se adquieren terrenos para proteger las hoyas hidrográficas de ríos navegables y aumentar la producción de madera, previa autorización de la Comisión Nacional de Reservas Forestales. Actualmente sólo se proyecta adquirir pequeñas extensiones en las 55 zonas donde se ha aprobado la adquisición de tierras.

2. Investigación forestal. La investigación se efectúa en nueve estaciones experimentales regionales, el Laboratorio de Productos Forestales y otros lugares.

a) Administración de bosques y praderas. Esta investigación da a los administradores de tierras públicas y privadas, así como a los propietarios, una sólida base para la ordenación de montes, pastizales y hoyas hidrográficas. Los estudios se enderezan a obtener un rendimiento sostenido de productos al costo más bajo posible; aumentar el forraje para la ganadería y mejorar el habitat de los animales silvestres sin dañar el suelo, las cuencas hidrográficas u otros valores; asegurar el máximo caudal regular de agua utilizable, reduciendo las crecidas y la sedimentación; y mejorar los métodos de desarrollo y administración de los medios de esparcimiento.

b) Protección forestal. Se llevan a cabo investigaciones para determinar la mejor forma de proteger a los bosques contra los incendios, los insectos y las enfermedades. La investigación de los incendios forestales se traduce en mejores medios de prever el riesgo de incendio, de prevenirlo y de combatirlo combinando métodos terrestres y aéreos. La investigación de los insectos y enfermedades redunda en medios de control directo, en aplicación de medidas silvícolas y la designación de agentes biológicos para atacar a las plagas forestales.

c) Aprovechamiento de productos forestales. Se efectúan estudios para desarrollar nuevos y mejores productos forestales, reducir y aprovechar los desperdicios y usar la madera de inferior calidad y las especies menos nobles. Se investiga la forma de reducir el costo de madereo y utilización de la madera, y se reúnen conocimientos básicos de la madera que se divulgan entre los propietarios de bosques, fabricantes y consumidores.

d) Recursos forestales. Estas investigaciones tienen por objeto levantar un inventario de los bosques y evaluar sus condiciones generales, el volumen y calidad de la madera en pie, régimen de propiedad de los recursos forestales, el crecimiento y agotamiento anuales, y la necesidad potencial de productos madereros. También se realizan estudios sobre la economía de la producción forestal y de la comercialización de los productos forestales.

PRINCIPALES FACTORES DE MEDICION DEL VOLUMEN DE TRABAJO
(Millones de acres)

	1960 (cifras efectiva)	1961 Estimación	1962 Estimación
Encuestas iniciales (anuales)	28	30	30
Encuestas iniciales (acumuladas desde 1930)	577	607	637
Por estudiar (total) a/	193	163	133
Repetición de estudios (anuales)	43	30	30

a/ Incluye toto Alaska y Hawaii.

/e) Construcciones

e) Construcciones para investigación forestal. El proyecto de presupuesto comprende la construcción de un laboratorio en Riverside, California, para investigar los problemas de control de incendios en la región del Pacífico Sudoriental.

3. Cooperación forestal con los Estados y particulares. Este programa, llevado a cabo en cooperación con los Estados, fomenta la ordenación de los bosques privados. Las tierras forestales de dominio privado comprenden casi las tres cuartas partes de la zona de bosques comerciales de la nación y producen alrededor de 85 por ciento de la madera extraída.

a) Control de incendios de bosques. Se proporciona asistencia a 48 Estados para impedir y eliminar los incendios de bosques en tierras forestales privadas y estatales, a través de la ayuda financiera, la capacitación, la adquisición de equipo y una campaña nacional de prevención de incendios. Con tal servicio se atiende ahora al 92 por ciento aproximadamente de los 435 millones de acres de propiedad no federal. En 1959 se quemó 0.42 por ciento de la superficie protegida en comparación con un 4.63 por ciento estimado para las tierras sin protección. De los gastos totales correspondientes a este programa, 79 por ciento representa la contribución de Estados y condados, 4 por ciento de los propietarios particulares y 17 por ciento del gobierno federal.

b) Plantación de árboles forestales. A fin de estimular a los propietarios de bosques a que reforesten las porciones improductivas de sus predios y a los agricultores a plantar rompevientos alrededor de sus campos y fincas -tierras que se calculan en más de 47 millones de acres- los Estados proporcionan plantitas a menos del costo. El gobierno federal comparte los gastos que entrañan la producción de esas plantitas con los Estados y propietarios particulares.

c) Ordenación de bosques y elaboración de la madera. En cooperación con los ingenieros forestales de los Estados funcionan 452 proyectos en 2 091 condados para ayudar a los pequeños propietarios forestales a aplicar buenas prácticas de ordenación en sus bosques. En 1960 estos proyectos abarcaban 82 188 propietarios y 4.1 millones de acres.

d) Asistencia general en materia de silvicultura. Se presta asistencia en la ordenación técnica de los montes a los Estados, comunidades, particulares, otros servicios federales, industrias forestales, colegios universitarios y propietarios de tierra.

5. Relación entre costos y obligaciones. La relación se deriva de los balances de cierre del año de recursos seleccionados y se aplica un reajuste según se indica en el cuadro siguiente (miles de dólares):

	Cifras efectivas		Cifras estimadas	
	1959	1960	1961	1962
Recursos seleccionados al cierre del año:				
Existencias y bienes pedidos: en almacén (artículos no consumidos por los proyectos)	2 219	2 344	2 500	2 500
Pedidos no pagados ni recibidos (saldos comprometidos por concepto de bienes y servicios pedidos pero no recibidos)	7 802	4 494	5 750	7 250
Anticipos (pagos de bienes y servicios pedidos pero no recibidos)	123	103	120	120
Total, recursos seleccionados al cierre del año	10 144	6 941	8 370	9 870
Recursos seleccionados al comienzo del año (-)	...	-10 144	-6 941	-8 370
Ajuste de los recursos seleccionados al comienzo del año	...	102	...	...
Costo financiados con obligaciones de otros años, neto (-)	...	-3 101	...	...
Obligaciones incurridas por costos de otros años, neto	...	...	1 429	1 500

/CLASIFICACION POR

CLASIFICACION POR OBJETO DE LOS GASTOS

(Miles de dólares)

	1960 cifras efectivas	Cifras estimadas 1961	Cifras estimadas 1962
Servicio forestal			
11. Remuneracion del personal			
Cargos permanentes	52 555	61 262	63 590
Cargos no permanentes	12 265	13 896	16 592
Otras remuneraciones	10 034	2 305	2 805
Total, remuneraciones del personal	74 854	77 463	82 987
12. Prestaciones al personal	4 230	5 472	5 747
21. Viajes y trasporte	4 188	4 439	4 842
22. Fletes y acarreos	5 177	4 858	5 221
23. Alquiler, comunicaciones y servicios comunes	2 833	2 505	2 821
24. Imprenta y reproducción	848	1 037	1 060
25. Otros servicios	8 069	4 945	5 536
Servicios de otros organismos	3 186	2 799	3 119
26. Suministros y materiales	9 914	7 489	8 707
31. Equipo	2 821	2 711	3 466
32. Terrenos y estructuras	2 041	3 634	4 857
41. Donaciones, subsidios y contribuciones	11 251	11 306	12 755
42. Indemnizaciones y reclamaciones de seguros	83	64	64
44. Reembolsos	1 623	799	...
Subtotal	131 119	129 521	141 982
Descuentos de los locales y dietas	1 206	1 180	1 238
Total, Servicio Forestal	129 913	128 341	139 944
Asignación al Departamento del Interior			
11. Remuneraciones del personal:			
Cargos permanentes	84	84	85
Cargos no permanentes	238	222	233
Otras remuneraciones del personal	28	27	27
Total, remuneraciones del personal	349	333	345
12. Prestaciones al personal	12	13	13
21. Viajes y transporte de personas	8	12	12
22. Transporte de cosas	1	1	1
23. Alquiler, comunicaciones y servicios comunes	8	9	9
25. Otros servicios	106	88	94
26. Suministros y materiales	3	61	69
31. Equipo	23	18	17
Total, Departamento del Interior	580	535	560
Obligaciones totales	130 493	128 876	140 504
Resumen del personal			
Servicio forestal			
Número total de cargos permanentes	10 141	10 990	11 424
Otros cargos equivalentes de horario completo	4 873	4 012	4 728
Total promedio de empleados	13 910	13 683	14 789
Número de empleados a fines del año	20 048	21 336	22 636
Grado promedio del pesonal de Servicios generales	6.9	7.0	7.0
Sueldo promedio del personal de servicios generales	$ 5 605	$ 6 068	$ 6 069
Sueldo promedio de los cargos no clasificados	$ 4 724	$ 4 868	$ 4 799
Asignación al Departamento del Interior			
Número total de cargos permanentes	14	12	12
Otros cargos equivalentes de horario completo	61	54	57
Total promedio de empleados	78	71	74
Número de empleados a fines del año	212	190	198
Grado promedio del personal de servicio generales	7.0	6.8	6.8
Sueldo promedio del personal de servicio generales	$ 5 442	$ 5 661	$ 5 781
Sueldo promedio de los cargos no clasificados	$ 4 618	$ 4 618	$ 4 618

/Bibliografía

Presentación de un programa en el Presupuesto de Puerto Rico

División de Control de la Tuberculosis

Esta división tiene a cargo la preparación, coordinación, supervisión y administración del programa de control de la tuberculosis, que desarrollo por conducto de 20 centros de tuberculosis, cuatro equipos móviles de fotoflurografía y seis hospitales antituberculosos situados en Aibonito, Cayey, Guayama, Meyagüez, Ponce y Bayamón. Lleva a cabo programas para la búsqueda de casos, tratamiento ambulatorio con drogas antituberculosas y servicios de cuidado y tratamiento de pacientes hospitalizados.

Durante el año natural del 1960 se tomaron 305,811 fotofluorografías y se registraron un total de 1,965 casos nuevos de tuberculosis. Al finalizar dicho año había 9,509 pacientes recibiendo tratamiento ambulatorio con drogas. Además se administraron unas 15,617 pruebas de tuberculina a la población in antil, de las cuales el 14.8 por ciento fueron positivas. Los hospitales antituberculosos mantuvieron un 83.4% de sus 2,121 camas ocupadas, atendiendo un promedio diario de 1.770 pacientes.

El presupuesto de $3.483.000 que se recomienda conlleva una reducción de $32,142 sobre el presupuesto vigente debido a que se ajustan los costos a tenor con la rebaja de pacientes que se espera en el próximo año fiscal.

		Año fiscal de	
	1961	1962	1963
		Vigente	Recomendado
Clasificación funcional: Conservación de la salud Medids de salud preventivas y saneamiento.			
Servicios administrativos centrales	$127.806	$132.681	$129.000
Clasificación funcional Conservación de la salud Medidas de salud curativas			
Provisión para la compra de estreptomicina y otros antibióticos o drogas para tratamiento de pacientes tuberculosos bajo reglamentación	100.000	$100.000	$100.000
Cuidado y tratamiento médico de pacientes hospitalizados			
Número de camas disponibles	2.121	2.121	2.121
Censo Promedio diario de pacientes	1.770	2.002	1.881
Número de días-paciente	645.925	730.730	686.656
Costo por día-paciente	$4.52	$4.44	$4.73
Costo de la actividad	$2.919.553	$3.245.968	$3.247.493
Cuidado y tratamiento médico de pacientes externos			
Número de visitas	4.495	6.000	4.500

(Continuación)

	1961	Año fiscal de 1962 Vigente	1963 Recomendado
Costo por visita	7.89	$9.89	$8.03
Costo de la actividad	$35.460	$59.323	$36.120
Compra de equipo	$45.033	$74.450	$75.000
Costo total	$3.227.852	$3.612.422	$3.587.613
Menos:			
Recursos aportados por otros subprogramas y unidades de organización	-157.056	-160.190	-164.553
Inventario inicial	-172.728	-195.539	-195.539
Más:			
Recursos aportados a otros subprogramas y unidades de organización	69.293	62.610	59.940
Balance no gastado	52.000	300	0
Inventario final	195.539	195.539	195.539
Presupuesto Funcional	$3.214.900	$3.515.142	$3.483.000

División de Salud Mental

Esta unidad presupuestaria incluye las asignaciones para la operación del Hospital de Siquiatría de Río Piedras y el nuevo Hospital de Siquiatría de Ponce. La división de Salud Mental desarrolla, además, un programa educativo preventivo para conservar y mejorar la salud mental de la población.

El Hospital de Siquiatría de Río Piedras es dirigido y administrado por la Escuela de Medicina de la Universidad y constituye el centro de actividades de salud mental y siquiatría para toda la isla. Actualmente cuenta con 1.565 camas y el próxima año fiscal contará con 176 camas adicionales como resultado de la remodelación de dos pabellones. Durante el año 1961 atendió un promedio diario de 1.471 pacientes hospitalizados a un coste diario de $3.58 por paciente. Atendió también 42.690 visitas en la clínica externa a un costo de $12.47 por visita.

El Hospital de Siquiatría de Ponce está actualmente en construcción y contará para el próximo año fiscal con 336 camas -148 estarán disponibles a principios del año fiscal para tratamiento intensivo y 188 a fines del año fiscal para tratamiento intermedio.

Se recomienda un presupuesto de $2.853.300 que es $450.214 mayor que el vigente. Este aumento se utilizará para costear los servicios en el nuevo hospital de Ponce y fortalecer los servicios en el hospital de Río Piedras.

/Clasificación

	1961	Año fiscal de 1962 Vigente	1963 Recomendado
Clasificación funcional			
Conservación de la salud			
Medidas de salud curativas			
Hospital de Siquiatría de San Juan			
Cuidado y tratamiento médico de pacientes hospitalizados			
Capacidad del hospital	1.565	1.565	1.741
Censo promedio diario de pacientes	1.471	1.392	1.486
Número de días-paciente	536.948	508.105	542.412
Número de días-paciente	$3.58	$3.93	$3.87
Costo de la actividad	1.920.209	1.997.763	2.097.251
Ciudado y tratamiento médico de pacientes externos			
Número de visitas	42.690	44.793	47.550
Costo por visita	$12.47	$13.70	$13.70
Costo de la actividad	$532.165	$613.692	$651.440
Compra de equipo	$14.016	$25.000	$30.000
Costo total	$2.466.390	$2.636.455	$2.778.691
Menos:			
Recursos aportados por otros subprogramas y unidades de organización	-270.482	-249.369	-241.391
Inventario inicial	-168.014	- 83.810	- 83.810
Más:			
Recursos aportados a otros subprogramas y unidades de organización	24.477	16.000	16.000
Balance no gastado	3.184	0	0
Inventario final	83.810	83.810	83.810
Subtotal, Presupuesto Funcional Hospital de Siquiatría de San Juan	$2.139.365	$2.403.086	$2.553.800
Hospital de Siquiatría de Ponce			
Cuidado y tratamiento médico de pacientes hospitalizados			
Capacidad del hospital	0	0	336
Censo promedio diario de	0	0	155
Número de días-paciente	0	0	56.530
Costo por día-paciente	0	0	$4.02
Costo de la actividad	0	0	228.000

/Cuidado y

(Continuación)

	Año fiscal de 1961	1962 Vigente	1963 Recomendado
Cuidado y tratamiento médico de pacientes externos			
Número de visitas	0	0	4.550
Costo por visita	0	0	$14.07
Costo de la actividad	0	0	$64.000
Compra de equipo	0	0	$8.000
Subtotal, Presupuesto Funcional, Hospital de Siquiatría de Ponce	$ 0	$ 0	$ 300.000
Total Presupuesto Funcional División Salud Mental	$2.139.365	$2.403.086	$2.853.300

República de Ghana: Presentación de un Programa de Salud Pública

En este país el esquema de presentación de un programa dentro del presupuesto es bastante simple, pues se limita a incluir las apropiaciones y el personal. En el documento presupuestario correspondiente a la vigencia fiscal de 1960-61, aparece el programa de tuberculosis, dentro del Ministerio de Salud, que es representativa de la modalidad empleada en la República de Ghana.

El esquema de presentación es el que se inserta a continuación:

Capítulo 043. Ministerio de Salud

Sub Capítulo	Item	Sub Item	Detalle de Gastos	Número de la Cuenta	Estimaciones 1960-61 £ G
9			Tuberculosis		
	1		Remuneraciones del Personal	043-091-000	
		(1)	Pensionable, contratado y otros asesores remunerados	043-091-001	20.460
		(2)	Salarios de mensajeros, cuidadores, choferes, etc.	043-091-002	1.700
		(3)	Pagos en ultramar	043-091-003	350
		(4)	Asignaciones a Oficiales Médicos, etc.	043-091-004	4.000

Capítulo 043. Ministerio de Salud (Cont.)

Sub Capítulo	Item	Sub Item	Detalle de Gastos	Número de la Cuenta	Estimaciones 1960-61 £ G
		(5)	Asignaciones por hijos a oficiales en ultramar	043-091-005	800
			Total de remuneraciones del personal		27.310
	2		Transportes y viajes	043-092-000	
		(2)	Transportes y viajes para servidores civiles	043-092-002	2.000
		(3)	Manejo y mantenimiento de vehículos	043-002-003	600
			Total transportes y viajes		2.600
	3		Gastos Generales	043-093-000	
		(1)	Gastos de oficina	043-093-001	100
		(2)	Vestuario	043-093-002	100
		(3)	Electricidad	043-093-003	100
		(4)	Agua	043-093-004	100
		(5)	Telecomunicaciones	043-093-005	120
		(7)	Ingresos	043-093-007	160
		(8)	Entrenamiento	043-093-008	810
			Total Gastos Generales		1.490
			Resumen		
			Total Remuneraciones del Personal		27.310
			Total Transportes y Viajes		2.600
			Total Gastos Generales		1.490
			Total Servicio de Tuberculosis		31.400

En la parte relativa al detalle del personal aparece la siguiente lista del personal:

1960-61	Grado	Código de Escala de Sueldos	Estimaciones 1960-61
	Sub-Capítulo 9 - Tuberculosis		£ G
1	Especialista	£ G 2.100	2.630
3	Médicos de grado especial	£ G 1.120	
		£ G 1.650	6.500
4	Oficiales médicos	A1B,A2	9,600
1	Radiografista	B 2	560
1	Oficial empleado	C1A B	190
7	Asistentes de empleados	D 1, D3	980
	Total Tuberculosis		20.460

4) La estructura de un programa específico de inversión

Al igual que en el caso de programas de operación es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario también explicar las distintas partes que lo componen. En este caso el programa puede dividirse en subprogramas, en proyectos, en obras y en trabajos.

El programa es el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión. El subprograma corresponde a una división de programas complejos qu que comprende ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión. Un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital constituídas por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente el proyecto puede ser simple si está integrado por obras de la misma clase, por ejemplo, escuelas o caminos; o de propósitos múltiples si se trata de obras de diversas clases como una central hidroeléctrica, canales de riego, caminos, etc. Se entiende por obra un bien de capital específico que forma parte de un proyecto, como una escuela, una carretera, un hospital o un edificio. Por último, se define el "trabajo" como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra, como ser el desmonte, la nivelación, el desbroce, y demás operaciones necesarias para la construcción de una carretera. Estas definiciones permiten fijar las categorías presupuestarias y lograr así su coordinación con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo económico a largo plazo.

La metodología para la elaboración de los programas y proyectos de inversión es materia de estudio de las técnicas de preparación y de evaluación de proyectos, y no corresponde extenderse sobre ellas en este trabajo.

En el caso de un programa de inversión es conveniente también establecer ciertas normas para la presentación de los programas específicos dentro del documento presupuestario.

i) Normas para la presentación de un programa de inversión

Un programa de inversión podría presentarse en tres partes principales. En la primera parte se incluirían: a) un resumen del programa, b) un detalle por subprograma, c) un detalle por proyectos. En el primer punto se mostrarían las informaciones globales destinadas a señalar la importancia y la orientación del programa; la segunda, se encargaría de informar sobre los subprograma y sus respectivos proyectos componentes en términos generales; y la

/tercera,

tercera, mostraría la naturaleza de los proyectos y sus distintas obras componentes.

La parte correspondiente al resumen del programa, se podría dividir en:

a) descripción del programa

b) unidad ejecutora del programa

c) distribución de los gastos por subprogramas

En la descripción se debe mostrar la magnitud de la necesidad pública que abarca el programa, las metas establecidas en los planes de desarrollo y en los planes de inversiones públicas, las metas concretas para el año próximo en función del producto final, como por ejemplo, el número de aulas escolares por construir, el número de kilómetros de carretaras por pavimentar, y demás unidades representativas de la magnitud de inversión. Luego, se especificaría la unidad ejecutora del programa a fin de responsabilizar a la entidad que tendrá a su cargo la ejecución del programa, como por ejemplo de la Dirección de Vialidad, la Dirección de Construcciones Escolares, etc. Por último, es menester especificar en un cuadro la forma como se distribuyen los gastos totales del programa por subprogramas, y de no haberse establecido estos, se indicaría directamente la lista de los proyectos.

En la segunda parte, se debe incluir la información sobre los subprogramas. En primer lugar, se debe describir brevemente el ámbito de la necesidad pública que se satisfará mediante la ejecución de los subprogramas, indicando en seguida las metas fijadas a largo, mediano y corto plazo. Corresponde a continuación presentar un cuadro de la distribución del costo total del subprograma por proyectos. En esta lista de proyectos enumerados se deben presentar las cifras correspondientes al año anterior, el actual, y el próximo.

En la tercera parte, se describirá la naturaleza y los componentes de los distintos proyectos que forman el programa o subprograma. En primer lugar, hay que describir la naturaleza e importancia de cada proyecto estableciendo sus características técnicas. Luego, se incluiría un cuadro que indicaría la distribución de los gastos por obras específicas; por ejemplo, si se trata de un proyecto de construcción de escuelas para una región determinada, cabría indicar las distintas obras que se han de ejecutar dentro del proyecto. En los casos de obras de una gran magnitud e importancia, como una carretera troncal o una central hidroeléctrica, se haría a continuación una breve descripción de los distintos trabajos realizados para cumolir las distintas etapas de la obra, por ejemplo, en el caso de una carretara troncal,

/la magnitud del

la magnitud del trabajo de movimiento de tierras, de desbroce, de desmonte, etc. Es necesario dejar establecido que los trabajos solamente se presentarán en función de unidades físicas, no siendo necesario establecer en el presupuesto el costo de cada uno de ellos.

Según se ha dicho en los párrafos anteriores, existe un conjunto de normas técnicas presupuestarias destinadas a lograr una adecuada presentación de los programas y proyectos de inversión dentro del documento presupuestario. Estas técnicas son adjetivas, siendo su propósito lograr una presentación uniforme que haga posible la coordinación de los programas de inversión anuales con los planes y proyectos a mediano y largo plazo que se hayan incluído dentro de los planes generales de desarrollo económico y de inversiones públicas, en los cuales figurarán los detalles completos de los proyectos cuya ejecución toma varios años. El presupuesto fiscal, lógicamente, sólo reflejará el segmento de su ejecución dentro del año próximo.

ii) Formularios a utilizar

Se incluyen a continuación algunos esquemas simplificados de formularios que podrían ser usados para captar la información sobre los proyectos y programas de inversión.

- Presentación de programas de capital

A. Resumen del programa

1. Descripción: fijar aquí las metas que se quiere conseguir y las partes principales del programa.

2. Unidad ejecutora: a cargo de qué unidad administrativa queda la ejecución del programa.

3. Composición de los gastos por subprogramas y/o proyectos: dar la lista de los subprogramas y proyectos y sus respectivos costos.

B. Detalle del subprograma:

describir el subprograma e incluir la lista de proyectos de obras y sus costos, así como una descripción de cada proyecto u obra.

/Formulario N° 4

Formulario

Presentación de programas de capital

Programa N° .....

01 - Descripción

02 - Unidad ejecutora

03 - Composición de los gastos por subprogramas y/o proyectos

Descripción	Gastos Efectivos 1962	Gastos Presupuesto 1963	Proyecto 1964	
			Solicitado	Recomendado

/Subprograma N°

Subprograma N° .....

01 - Descripción

02 - Gastos por proyectos

Art. e Inc.	Descripción	Gastos Efectivos 1962	Gastos Presupuestos 1963	Proyecto 1964	
				Solicitado	Recomendado

/03 - Descripción

03 - Descripción de los proyectos

/Formulario N° 5

iii) Presentación de los programas de la Oficina de Reclamación de U.S.A.

El Bureau tiene la responsabilidad del planeamiento, construcción y funcionamiento de obras para el riego de tierras, del suministro de agua potable para usos domésticos, y del desarrollo de proyectos afines de energía hidroeléctrica y control de crecidas en los 17 estados del oeste de Estados Unidos y Alaska.

La promulgación de legislación para establecer un fondo rotativo para el financiamiento del programa de rehabilitación se recomienda en el Mensaje del Presupuesto.

Los créditos presupuestarios destinados a financiar el Bureau provienen del fondo general y de fondos especiales. Los fondos especiales son (a) el fondo de Rehabilitación, formado en gran parte de las entradas provenientes de algunos proyectos de energía y regadío; ingreso por concepto de venta, alquiler y arrendamiento de terrenos de dominio público; y ciertos ingresos provenientes de petróleo y minerales; (b) el fondo de la Presa del Río Colorado, proveniente de los ingresos del proyecto del Boulder Canyon; y (c) el fondo de desarrollo del Río Colorado, derivado de las transferencias de dinero del fondo de la Presa del Río Colorado. Las estimaciones de los créditos presupuestarios correspondientes al año presupuestario se resumen por fuente, como sigue, (en miles de dólares).

Título de la asignación	Estimación de asignaciones	Fondo general	Fondo de rehabilitación	Fondo de la Presa del Río Colorado	Fondo de desarrollo del Río Colorado	Otros
Investigaciones generales	5 850	550	4 800	-	500	-
Investigaciones generales (programa especial en moneda extranjera)	4 500	4 500	-	-	-	-
Construcción y rehabilitación	158 250	88 250	70 000	-	-	-
Operación y conservación	34 400	4 822	28 087	1 491	-	-
Gastos administrativos generales	9 430	-	9 430	-	-	-
Programa de créditos	12 212	12 212	-	-	-	-
Fondo de la Cuenca Superior del Río Colorado	60 700	60 700	-	-	-	-
Fondo de Emergencia	1 000	-	1 000	-	-	-
Autorizaciones permanentes	3 975	-	75	3 871	-	29
Total	290 317	171 034	113 392	5 362	500	29

El total de créditos presupuestarios solicitados que asciende a 290.3 millones de dólares representa un aumento de 4.7 millones de dólares en comparación con las asignaciones estimadas para el año en curso y un aumento de 30.1 millones de dólares en comparación con el año anterior.

Construcción y Rehabilitación

Para la construcción y rehabilitación de proyectos autorizados de rehabilitación o parte de ellos (incluída las obras de transmisión de energía) y otras actividades afines, autorizadas por ley, permanecerán disponibles hasta que se gasten (166 444 880 dólares) 158 250 000, de los cuales 70 000 000 se obtendrán del fondo de rehabilitación: siempre que, no se emplee parte alguna de esta autorización para iniciar la construcción de obras de transmisión dentro de las zonas comprendidas en los contratos de (power wheeling service) que prevén la prestación de servicios a los establecimientos Federales y clientes preferenciales, excepto aquellas instalaciones de transmisión para las cuales se han asignado hasta ahora fondos destinados a la construcción, las instalaciones necesarias para realizar los términos de los contratos o aquellas instalaciones que según opinión del Secretario del Interior la dependencia de wheeling no está en condiciones o no está dispuesta a proporcionar para la integración de los proyectos Federales o para el servicio de un establecimiento Federal o cliente preferido (además siempre que, una suma que no exceda de 25 000 dólares se destine a la investigación y a la rehabilitación de emergencia de Dalton Gardens, Avondale, y la Unidad del Hayden Lake, los Proyectos de Riego de Rathdrum Prairie, en Idaho, que serán reembolsados en su totalidad en las condiciones que el Secretario del Interior estime satisfactorias).

(Para una suma

(Para una suma adicional destinada a las actividades de planificación previas con respecto al Proyecto del Río Canadian, Texas, 300 000 dólares: siempre que, las limitaciones establecidas bajo este encabezamiento en la Interior Department Appropriation Act, 1955, con respecto a la suma disponible para la rehabilitación de emergencia del proyecto de la Presa del Crescent Lake, Oregon, se aumente de 297 000 a 305 000 dólares) (43 U.S.C. 391, 485, 504; Public Works Appropriation Act, 1961; Second Supplemental Appropriation Act, 1961).

Nota: En las estimaciones correspondientes a 1962 no se incluyen $2 805 mil dólares destinados a las actividades transferidas en las estimaciones a los "Gastos Administrativos Generales". Las sumas comprometidas correspondientes a 1960 y 1961 aparecen en la cédula como transferencias comparativas.

PROGRAMA Y FINANCIAMIENTO
(En miles de dólares)

	1960 Efectivo	1961 Calculado	1962 Calculado
Programa por actividades:			
1. Planificación previa	123	829	330
2. Proyecto Gila, Arizona	3 231	3 733	1 460
3. Sistema de defensa ribereña y de encauzamiento del Río Colorado, Arizona-California	194	1 169	1 390
4. Proyecto del Valle Central, California	42 629	50 032	55 338
5. Proyecto Collbran, Colorado	4 339	5 163	534
6. Rehabilitación de tuberías en Avondale, Dalton Gardens y Hayden Lake, Idaho	-	25	-
7. Proyecto Palisades, Presa y Central de energía Burns Creek, Idaho	-	-	487
8. Proyecto Wichita, División Cheney, Kansas	-	-	1 200
9. Proyecto Washoe, Nevada-California	756	2 647	968
10. Proyecto del Delta McMillan, Nuevo México	72	228	-
11. Proyecto Middle Río Grande, Nuevo México	1 749	1 790	1 825
12. Proyecto Norman, Oklahoma	-	-	900
13. Proyecto de la Cuenca del Washita, Oklahoma	8 432	6 938	1 800
14. Proyecto de la Cuenca del Río Rogue, División Talent, Oregón	2 955	2 557	789
15. Proyecto The Dalles, división del oeste, Oregón	-	-	350
16. Proyecto Vale, ampliación del Bully Creek, Oregón	-	-	690
17. Proyecto Klamath, Oregón-California	478	928	1 034
18. Proyecto del Río Canadian, Texas	-	-	1 450
19. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior, Río Grande, división La Feria, Texas	-	500	1 200
20. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior, Río Grande, división Mercedes, Texas	1 240	2 176	2 291
21. Proyecto San Angelo, Texas	3 930	11 020	8 034
22. Proyecto Río Provo, Utah	179	1 304	827
23. Proyecto Cuenca del Weber, Utah	5 007	6 030	8 615
24. Proyecto de la Presa Chief Joseph, división Greater Wenatchee, Washington	205	1 740	2 367
25. Proyecto de la Cuenca del Columbia, Washington	7 208	4 316	4 340
26. Programas de avenamiento y construcción menor	10 292	8 203	2 262
27. Rehabilitación y mejoramiento de los proyectos actuales	3 209	3 840	4 039
28. Cuenca del Missouri:			
(a) Unidad Ainsworth, Nebraska	104	1 660	3 559
(b) Unidad Almena, Kansas	-	770	3 305
(c) Unidad Ceder Bluff, Kansas	169	1 299	1 493
(d) Unidad East Bench, Montana	318	3 442	5 920
(e) Unidad Farwell, Nebraska	2 486	7 723	5 955
(f) División Frenchman-Cambridge, Nebraska	3 329	5 339	3 158
(g) División de Transmisión (incluye el proyecto Fort Peck)	15 482	23 217	20 124
(h) Unidad Yellowtail, Montana, Wyoming	15	2 430	10 840
(i) Programa de avenamiento y construcción menor	9 472	3 829	1 350
(j) Investigaciones	608	882	760
(k) Planificación anticipada	1 007	1 466	1 710
Subtotal, Cuenca del Missouri, Bureau of Reclamation	32 990	52 057	58 174

/Programa y financiamiento

Programa y financiamiento (continuación)

	1960 Efectivo	1961 Calculado	1962 Calculado
(1) Otros Departamentos de dependencias del Interior	2 593	2 872	3 000
Total, Cuenca del Missouri	35 583	54 929	61 174
29. Saldos correspondientes al año anterior por concepto de anticipos al ingeniero jefe, Denver, Colorado y actividades centralizadas de proyectos en las oficinas regionales	250	1 329	-
30. Reducción no distribuída basada en demoras previstas	-	-	-7 000
Compromisos totales	132 051	171 426	158 744
Financiamiento:			
Transferencias comparativas a otras cuentas	2 477	2 785	-
Arrastre de saldos no comprometidos	-9 793	-8 043	-577
Recuperación de compromisos de años anteriores	-312	-	-
Arrastre de saldos no comprometidos	8 043	577	83
Nueva autorización para contraer compromisos	132 466	166 745	158 250
Nueva autorización para contraer compromisos:			
Fondo de rehabilitación, fondo especial	95 000	90 000	70 000
Fondo general	37 466	76 745	88 250
Asignación	132 466	166 745	158 250

Autorizaciones corrientes

El programa comprende el planeamiento anticipado, diseño y construcción de proyectos autorizados, funcionamiento y conservación durante la etapa de construcción de las obras terminadas de los proyectos y la rehabilitación de las instalaciones existentes. También se incluyen en el proyecto la investigación y planeamiento avanzado de las unidades de la Cuenca del Río Missouri.

Durante 1962 proseguirán los trabajos correspondientes a 27 proyectos y 19 unidades y divisiones del proyecto de la Cuenca del Río Missouri iniciado en años anteriores y se iniciará la construcción de 5 nuevos proyectos cuyos costos estimados totales ascienden a 141 millones de dólares. Tres de los cinco nuevos proyectos tienen principalmente por objeto proporcionar agua municipal e industrial; dos tienen por objeto dotar de agua a tierras insuficientemente regadas ahora y también se incorporarán nuevos terrenos al riego. En 1962 se terminarán seis proyectos y 2 unidades de la Cuenca del Missouri. El programa también incluye obras de rehabilitación y mejoramiento para 12 proyectos. Durante el año se completarán las instalaciones para el riego de 91 500 acres de tierra y para una capacidad de generación de energía de 108 500 kilowatts.

El cuadro sobre el volumen de trabajo que viene a continuación resume los objetivos y realizaciones del programa.

RESUMEN DEL VOLUMEN DE TRABAJO CORRESPONDIENTE AL PROGRAMA

(Millones de dólares - miles de kilowatts y acres)

	Costo estimado total del proyecto	Transferencias estimadas de/a (-) otros proyectos o fondos	Relación entre el costo total y esta asignación	Programa realizado en 1961			Objetivos del programa 1962		
				Energía (kilowatts de capacidad instalada	Riego		Energía (kilowatts de capacidad instalada	Riego	
					Nuevos acres a/	Acres complementarios b/		Nuevos acres a/	Acres complementarios b/
Terminado el 30 de junio de 1960 (77 proyectos y unidades de la cuenca del Missouri)	740.8	-	740.0	705.8	2 264.1	2 740.9	-	-	-
Terminado, 1961 (11 proyectos y 2 unidades de la Cuenca del Missouri)	189.2	-1.0	188.2	164.0	20.3	75.9	-	-	-
Paralizado, 1962 (1 proyecto y 3 unidades de la cuenca del Missouri)	45.6	-	45.6	1.5	52.5	57.4	-	-	-
Autorización pendiente (1 proyecto)	45.4	-0.2	45.2	-	-	-	-	-	-

/Resumen del volumen

Resumen del volumen (conclusión)

	Costo estimado total del proyecto	Transferencias estimadas de/a (-) otros proyectos o fondos	Relación entre el costo total y esta asignación	Programa realizado en 1961			Objetivos del programa 1962		
				Energía (kilowatts de capacidad instalada)	Riego		Energía (kilowatts de capacidad instalada)	Riego	
					Nuevos acres a/	Acres complementarios b/		Nuevos acres a/	Acres complementarios b/
En construcción, 1962:									
en marcha:									
Valle Central	1 105.2	4.2	1 109.4	629.5	34.9	818.8	-	6.7	-
Cuenca del Columbia	960.5	-35.7	924.8	1 974.0	440.3	-	-	10.4	-
Cuenca del Missouri									
Ainsworth	26.1	-0.7	25.4	-	-	-	-	-	-
Almena	15.4	-0.3	15.1	-	-	-	-	-	-
East Bench	21.7	-0.5	21.2	-	-	-	-	-	-
Farwell	32.4	-	32.4	-	-	-	-	-	-
División Frenchman-Cambridge	77.8	-0.6	77.2	-	43.0	9.6	-	7.1	-
División transmisión	330.2	-3.9	326.3	-	-	-	-	-	-
Yellowtail	109.3	-1.8	107.5	-	-	-	-	-	-
Cuenca del Weber	97.5	-1.7	95.8	5.7	4.6	5.6	-	6.6	3.6
San Angelo	29.0	-0.2	28.8	-	-	-	-	-	-
Otros (10 proyectos y 1 unidad de la Cuenca del Missouri)	264.2	-2.3	261.9	16.0	329.0	23.8	-	28.4	-
Avenamiento y construcciones menores (13 proyectos y 11 unidades de la Cuenca del Missouri)	552.9	-11.2	541.7	381.6	1 108.3	-	-	12.4	10.9
Total en marcha (27 proyectos y 19 unidades de la Cuenca del Missouri)	3 622.2	-54.7	3 567.5	3 006.8	1 960.1	857.8	-	71.6	14.5
Terminados:									
Boulder Canyon	174.4	-7.7	166.7	1 249.8	-	-	95.0	-	-
Collbran	16.0	-0.3	15.7	-	1.9	15.3	13.5	.6	4.5
Tramo medio del Río Grande	33.8	-2.1	31.7	-	121.4	-	-	.3	-
Cuenca del Missouri									
Glendo	43.8	-	43.8	72.0	-	37.6	-	-	-
Owl Creek	6.0	-0.6	5.4	-	-	13.1	-	-	-
Río Provo	36.4	-0.4	36.0	4.9	-	46.6	-	-	-
Río Grande, energía Elephant Butte	16.7	-0.8	15.9	24.3	-	-	-	-	-
Solano	38.9	-0.6	38.3	-	71.9	24.2	-	-	-
Total terminado (6 proyectos y 2 unidades de la Cuenca del Missouri	366.0	-12.5	353.5	1 351.0	195.2	136.8	108.5	0.9	4.5
Nuevos proyectos iniciados:									
Río Canadian	96.1	-0.8	95.3	-	-	-	-	-	-
Norman	19.0	-0.2	18.8	-	-	-	-	-	-
The Dalles, división del oeste	5.9	-0.2	5.7	-	-	-	-	-	-
Vale, Bully Creek	3.3	-0.2	3.1	-	-	-	-	-	-
Wichita, división Cheney	18.3	-0.1	18.2	-	-	-	-	-	-
Total de nuevos proyectos iniciados (5 proyectos)	142.6	-1.5	141.1	-	-	-	-	-	-
Total en construcción (38 proyectos y 21 unidades de la Cuenca del Missouri)	4 130.8	-68.7	4 062.1	4 357.8	2 155.3	994.6	108.5	72.5	19.0
Rehabilitación y mejoramiento (trabajo correspondiente a 12 proyectos)	42.0	-0.3	41.7	-	-	-	-	-	-
Total general, construcción y rehabilitación	5 193.8	-70.2	5 123.6	5 229.1	4 492.2	3 876.8	108.5	72.5	19.0

a/ Nuevas tierras incorporadas al riego.

b/ Tierras insuficientemente regadas que recibirán suministro adicional de agua.

/Los costos de

Los costos de proyectos correspondientes a esta asignación presupuestaria se presentan en el cuadro que viene a continuación:

PROGRAMA POR ACTIVIDADES

(Miles de dólares)

	Costos correspondientes a esta asignación					Análisis del financiamiento correspondiente a 1962			
	Estimación total	1959 al 30 de junio	1960 efectivo	1961 estimado	1962 estimado	Réstese algunos recursos y los saldos no comprometidos al comienzo del año	Súmese algunos recursos y los saldos no comprometidos al final del año	Asignaciones requeridas en 1962	Asignaciones requeridas para terminar el trabajo
1. Planificación anticipada	3 813	2 476	123	829	[illegible]	-		380	5
2. Proyecto Gila, Arizona	74 586	53 942	2 873	3 811	1 6[illegible]7	347	110	1 460	12 153
3. Sistema de defensa ribereña y de encauzamiento del río Colorado, Arizona-California	12 600	6 133	238	1 169	1 390	-	-	1 390	3 670
4. Proyecto del Valle Central, California	1 109 424	549 020	45 663	54 354	56 419	752	-329	55 338	404 297
5. Proyecto Collbran, Colorado	15 685	4 302	4 056	6 580	747	213	-	534	-
6. Rehabilitación de tuberías Avondale, Dalton Gardens y Hayden Lake, Idaho	1 225	-	-	25	-	-	-	-	1 200
7. Proyecto Palisades, Presa y central de energía del Burns Creek, Idaho	45 154	-	-	-	387	487	100	-	44 667
8. Proyecto Wichita, división Cheney, Kansas	18 198	-	-	-	1 145	-	55	1 200	16 998
9. Proyecto Washoe, Nevada-California	50 547	387	472	2 908	981	94	81	968	45 718
10. Proyecto del delta MacMillan, Nuevo México	1 173	62	72	228	-	-	-	-	811
11. Proyecto del tramo medio del Río Grande N. México	31 729	25 849	1 877	2 171	1 832	7	-	1 825	-
12. Proyecto Norman, Oklahoma	18 797	-	-	-	872	-	28	900	17 897
13. Proyecto de la cuenca del Washita, Oklahoma	37 467	10 892	7 829	8 388	1 906	132	26	1 800	8 426
14. Proyecto de la Cuenca del Rogue, división Talent, Oregón	23 492	16 083	3 554	3 011	811	-27	-49	789	82
15. Proyecto The Dalles, división del oeste, Oregón	5 680	-	-	-	340	-	10	350	5 330
16. Proyecto Vale, ampliación del Bully Creek, Oregón	3 089	-	-	-	679	-	11	690	2 399
17. Proyecto Klamath, Oregón California	19 522	15 088	346	1 088	1 034	28	28	1 034	1 938
18. Proyecto del Río Canadian, Texas	95 330	-	-	-	1 450	-	-	1 450	93 880
19. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior del Río Grande, división La Feria, Texas	5 738	-	-	490	1 193	10	17	1 200	4 038
20. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior del río Grande, división Mercedes, Texas	10 760	191	826	2 327	2 784	517	24	2 291	4 608

/Programa por actividades

Programa por actividades (continuación)

	Costos correspondientes a esta asignación					Análisis del financiamiento correspondiente a 1962			
	Estimación total	1959 al 30 de junio	1960 efectivo	1961 estimado	1962 estimado	Réstese algunos recursos y los saldos no comprometidos al comienzo del año	Súmese algunos recursos y los saldos no comprometidos al final del año	Asignaciones requeridas en 1962	Asignaciones requeridas para terminar el trabajo
21. Proyecto San Angelo, Texas	28 816	350	2 103	12 538	8 279	330	85	8 034	5 461
22. Proyecto Río Provo, Utah	35 997	33 674	168	1 316	839	12	-	827	-
23. Proyecto Cuenca del Weber Utah	95 780	35 932	5 402	8 143	8 636	196	175	8 615	37 492
24. Proyecto de la Presa del Chief Joseph, división Greater Wenatchee, Washington	7 801	-	187	1 400	2 700	358	25	2 367	3 489
25. Proyecto de la Cuenca del Columbia, Washington	924 790	535 063	6 701	6 368	4 570	1 828	1 598	4 340	370 490
26. Programa de avenamiento y construcción menor	912 377	871 725	9 676	10 981	2 585	547	217	2 255	17 193
27. Rehabilitación y mejoramiento de proyectos existentes	46 606	20 507	3 108	4 307	4 048	183	174	4 039	14 462
28. Cuenca del Missouri:									
(a) Unidad Ainsworth, Nebraska	25 435	377	203	1 639	3 528	127	158	3 559	19 530
(b) Unidad Almena, Kansas	15 121	-	-	770	3 305	-	-	3 305	11 046
(c) Unidad Cedar Bluff, Kansas	18 301	13 870	170	1 299	1 493	1	1	1 493	1 468
(d) Unidad East Bench, Montana	21 200	-	220	3 353	5 928	187	179	5 920	11 520
(e) Unidad Farwell, Nebraska	30 783	528	1 869	7 885	6 342	530	143	5 955	14 016
(f) División Frenchman-Cambridge, Nebraska	77 160	60 295	3 011	5 966	3 158	545	545	3 158	4 185
(g) División transmisión comprende el Proyecto Fort Peck	326 294	127 514	14 759	25 705	21 369	1 582	337	20 124	136 610
(h) Unidad Yellowtail, Montana-Wyoming	107 491	2 866	39	1 681	10 075	790	1 555	10 840	91 255
(i) Programa de avenamiento y construcción menor	341 612	253 887	11 231	6 777	1 365	54	39	1 350	68 313
(j) Investigaciones	56 825	43 722	605	896	761	62	61	760	10 786
(k) Planificación anticipada	23 114	12 799	1 191	1 478	1 712	87	85	1 710	5 849
Subtotal, Cuenca del Missouri, Bureau of Reclamation	1 043 336	515 878	33 298	57 443	59 036	3 965	3 103	58 174	374 578
(l) Otras dependencias del Departamento del Interior	58 508 a/	50 043	2 531	2 934	3 000	-	-	3 000	-
Total, Cuencas del Missouri	1 101 844	565 921	35 829	60 377	62 036	3 965	3 103	61 174	374 578
29. Ajuste de costos-saldos correspondiente al año anterior por concepto de adelantos al ingeniero jefe, Denver, Colorado, y actividades de proyectos centralizados de las oficinas regionales	-	-	54	1 525	-	-	-	-	-1 579
30. Reducción no distribuída de los costos del programa reflejada en las órdenes no entregadas	-	-	-	-10 000	-	10 000	10 000	-	-
31. Reducción no distribuída basada en las demoras previstas	-	-	-	-	-7 000	-	-	-7 000	7 000
Costos totales del programa	4 738 020	2 747 597	131 157	184 334	162 740	19 979	15 489	158 250	1 496 703
32. Relación entre costos y obligaciones:									
Gastos financiados con compromisos correspondiente a otros años, neto (-)	-	-	-	-12 908	-3 996	-	-	-	-
Obligaciones contraídas correspondiente a gastos de otros años, neto	-	-	894	-	-	-	-	-	-
Total de obligaciones			132 051	171 426	158 744				

a/ Representa los costos totales al 30 de junio de 1962.

/33. Relación entre

32. Relación entre costos y obligaciones. La relación se obtiene de los saldos obtenidos al final del año correspondiente a algunos recursos y ajustes aplicables según se refleja en el cuadro siguiente (en miles de dólares)

	1959	1960	1961	1962
	Efectivo		Estimado	
Algunos recursos al final del año: Existencia y renglones pedidos:				
Existencias (bienes no consumidos por proyecto)	1 081	741	602	589
Ordenes no recibidas, no pagadas (saldos de asignaciones comprometidas correspondientes a bienes y servicios pedidos y aún no recibidos	20 803	26 168	13 532	10 000
Instalaciones de servicio (valor de adquisición de las instalaciones menos la depreciación cargada al costo del proyecto)	9 419	5 029	4 857	4 380
Cargos diferidos (investigaciones sobre obras abandonadas o no programadas, funcionamiento y conservación durante la construcción e inversiones)	424	372	412	437
Total de recursos elegidos al término del año	31 728	32 310	19 402	15 406
Total de recursos elegidos al comienzo del año (-)		-31 728	-32 310	-19 402
Ajuste por concepto de recuperación de compromisos del año anterior		312	-	-
Gastos financiados mediante compromisos contraídos en otros años, neto (-)			-12 908	-3 996
Compromisos contraídos correspondientes a gastos incurridos en años anteriores (neto)		894	-	-

CLASIFICACION POR OBJETO

(Miles de dólares)

	1960	1961	1962
	Efectivo	Estimado	
Bureau of reclamation			
11. Remuneración del personal:			
Puestos permanentes	20 798	23 416	22 656
Puestos que no son permanentes	345	285	272
Otras remuneraciones del personal	769	774	552
Total de remuneraciones del personal	21 913	24 475	23 480
12. Prestaciones del personal	1 468	2 003	1 944
21. Viajes y transporte de personas	944	1 042	1 039
22. Transporte de cosas	314	344	313

/Clasificación por objeto

Clasificación por objeto (conclusión)

	1960 Efectivo	1961 Estimado	1962 Estimado
Bureau of reclamation			
23. Alquiler, comunicaciones y servicios	489	549	512
24. Impresión y reproducción	158	208	170
25. Otros servicios	1 548	5 090	7 485
Servicios prestados a otras dependencias	353	312	329
26. Suministros y materiales	1 554	2 208	2 245
31. Equipo	1 345	1 515	1 320
32. Tierras y estructura	98 988	130 651	116 322
33. Inversiones y créditos	95	78	74
41. Donaciones, subsidios y contribuciones	14	13	10
42. Reclamaciones de seguros e indemnizaciones	157	40	20
44. Reintegros	16	12	12
Subtotal	129 355	168 540	155 275
Deducir los cargos de habitaciones y subsistencia	180	174	195
Total, Bureau of Reclamation	129 155	168 366	155 080
Cuentas de asignación			
11. Remuneración al personal:			
Puestos permanentes	606	703	793
Puestos que no son permanentes	38	40	43
Otras remuneraciones del personal	8	6	3
Total de remuneraciones del personal	652	749	839
12. Prestaciones del personal	42	53	58
21. Viaje y transporte de personas	76	86	88
22. Transporte de cosas	6	4	5
23. Alquiler, comunicaciones y servicios	9	13	10
24. Impresión y reproducción	7	11	11
25. Otros servicios	1 786	1 958	2 040
Servicios de "Fondo Rotativo, Corps of Engineers-Civil"	-	3	16
26. Siministros y materiales	21	36	44
31. Equipo	4	5	6
32. Tierras y estructuras	293	142	547
Total cuentas de asignación	2 896	3 060	3 664
Total de obligaciones	132 051	171 426	158 744

/Clasificación por objeto

CLASIFICACION POR OBJETO

(Miles de dólares)

	1960 Efectivo	1961 Estimado	1962 Estimado
Los compromisos se distribuyen como sigue:			
Bureau of Reclamation	129 155	168 366	155 080
Bureau of Sport Fisheries and Wildlife	225	260	280
Geological Survey	1 639	1 798	1 880
Bureau of Indian Affaires	173	193	196
Bureau of Land Management	201	228	250
Bureau of Mines	122	133	140
National Park Service	233	260	254
Corps of Engineers-Civil	303	188	664

RESUMEN DEL PERSONAL

Bureau of reclamation			
Número total de puestos permanentes	4 071	4 141	3 948
Equivalente de horario completo de otros puestos	81	74	66
Número medio de empleados	3 419	3 660	3 570
Número de empleados al final del año	3 591	3 707	3 684
Promedio en el grado GS	7.5	7.5	7.5
Sueldo promedio servicios generales	$6 223	$6 667	$6 708
Sueldo medio correspondiente a los puestos supernumerarios	$5 500	$5 705	$5 788
Cuentas de asignación			
Número total de puestos permanentes	120	121	137
Equivalentes de horario completo de otros puestos	6	6	7
Número medio de todos los empleados	105	109	125
Número de empleados al final del año	111	115	131
Grado promedio en servicios generales	7.6	7.6	7.6
Sueldo promedio en servicios generales	$6 059	$6 562	$6 594
Sueldo promedio de puestos supernumerarios	$5 194	$5 317	$5 342

iv) Presentación de un programa de capital del Presupuesto del Paraguay

Con el objeto de ilustrar la forma de presentación de un programa de capital en el Presupuesto de un país latinoamericano se incluye a continuación un caso tomado del Presupuesto del Paraguay para 1963. Este caso representa un esquema simplificado en el que los proyectos se presentan en su conjunto en sus valores totales y luego se describen en sus aspectos de resultados en términos de unidades físicas.

PROGRAMA II - CONSTRUCCION DE CARRETERAS, PUENTES Y OTRAS OBRAS

1.- Descripción: La finalidad de este programa es la de proseguir las construcciones ya iniciadas y la ejecución de nuevos proyectos conforme a la política vial del Superior Gobierno.

2.- Unidad Ejecutora: Dirección de Vialidad - Departamento de Construcción y Conservación de Carreteras.

3.- Distribución de los gastos según subprogramas:

(en guaraníes)

Concepto	Presupuesto 1962 (1)	Proyecto 1963
Subprograma 1. Construcción de Carreteras...	197.868.038	211.908.000
Subprograma 2. Construcción de Puentes y otras obras.....	2.700.000	3.600.000
Subprograma 3. Administración del Departamento.....	189.700	273.336
Total:	200.757.738	215.781.336

3.- Distribución de los gastos según su objeto:

(en guaraníes)

Concepto	Presupuesto 1962 (1)	Proyecto 1963
100.- Servicios Personales	148.500	218.400
101.- Personal fijo.....	148.500	218.400
103.- Personal variable.....	-.-	-.-
300.- Materiales y Suministros	41.200	54.936
306.- Combustibles y lubricantes B - Importados.....	35.200	46.936
307.- Muebles y útiles B - Importados.....	6.000	8.004

Concepto	Presupuesto 1962 (1)	Proyecto 1963
500.- Adquisición de Inmuebles y Construcciones Varias y Reparaciones	200.568.038	215.508.000
503.- Construcción de puentes, caminos, puertos, vías férreas y aeropuertos.....	200.568.038	215.508.000
Total:	200.758.738	215.781.336

Subprograma 1.- Construcción de Carreteras

1.- Descripción: Tiene por objeto este subprograma la prosecución de las obras ya iniciadas y la ejecución de nuevos proyectos.

Distribución de los gastos según Proyectos

(en guaraníes)

Descripción	Presupuesto 1962 (1)	Proyecto 1963
A.- FINANCIAMIENTO FUENTE INTERNA:		
Proyecto 1.- Construcción ruta San Pedro Nueva Germania.....		3.600.000
Proyecto 2.- Construcción Ruta Caacupé - Tobatí - Arroyos y Esteros - Emboscada.....		4.500.000
Proyecto 3.- Construcción Ruta Yuty - San Juan Nepomuceno - Estación Yuty.....		3.500.000
Proyecto 4.- Reacondicionamiento Ruta Numí San Juan Nepomuceno.....		3.000.000
Proyecto 5.- Mejoramiento carretera San Ignacio - Tatútuguay - Yabebyry		6.500.000
Proyecto 6.- Trazado y construcción carretera Salto del Cuairá - Puerto Presidente Stroessner.....		3.600.000
Proyecto 7.- Ruta Trans-Chaco - Tramo Mariscal Estigarribia - Garrapatal, suma a pagarse para cancelar el costo de este tramo.....	108.000.000	54.592.800

Descripción	Presupuesto 1962 (1)	Proyecto 1963
Proyecto 8.- Ruta Trans-Chaco - Prosecución tramo-Garrapatal Frontera República de Bolivia...	42.000.030	24.907.200
Proyecto 9.- Amortización deuda por equipos camineros y vehículos U$S.60.000.....	1.281.038	7.800.000
Proyecto 10.-Ruta 1 - Paraguarí - Encarnación - aporte del Estado para pavimentación esta ruta..	63.000.000	63.000.000
	236.281.068	175.000.000
B.- FINANCIAMIENTO FUENTE EXTERNA (EXCEDENTES AGRICOLAS)		
Proyecto 1.- Reconstrucción Ruta Yaguarón Pirayú - Ypacaraí..	334.000	2.000.000
Proyecto 2.- Prosecución Ruta Acahay - La Colmena.....	1.130.000	7.000.000
Proyecto 3.- Construcción Ruta Ibycuí - Nbuyapey.....	---	6.048.000
Proyecto 4.- Construcción Ruta San Pedro empalme con la Ruta III.....	1.400.000	7.600.000
Proyecto 5.- Construcción Ruta Itacurubí del Rosario empalme con la Ruta III.....	723.000	3.800.000
Proyecto 6.- Construcción Ruta Juan de Mena - San Estanislao.....	----	7.560.000
Proyecto 7.- Construcción Ruta Caaguazú-Yhú	----	2.900.000
Sub-total	3.587.000	36.908.000
Total: A + B.....	197.868.038	211.908.000

Distribución de los gastos según su objeto
(en guaraníes)

Concepto	Presupuesto 1962(1)	Proyecto 1963
500.- Adquisición de Inmuebles y Construcciones Varias y Reparaciones	239.868.068	211.908.000
503.- Construcción de puentes, caminos, puertos, vías férreas y aeropuertos.....	239.868.068	211.908.000
Total:	239.868.068	211.908.000

A - PROYECTO CON FINANCIAMIENTO FUENTE INTERNA - EXPLICACION

Proyecto 1 - Construcción Ruta San Pedro - Nueva Germania. Este Proyecto tiene la finalidad de reacondicionar 25 Km. de terraplén picadas y obras de arte del tramo Oratorio Nueva Germania cuyo logro en el ejercicio financiero 1963, requerirá la suma de ₲ 3.600.000.-

Proyecto 2.- Construcción Rutas : Caacupé - Tobatí - Arroyos y Esteros Emboscada. Tiene por finalidad construir y reacondicionar estos tramos camineros de gran valor económico, cuya ejecución en el ejercicio financiero 1963, requerirá la suma de ₲ 4.500.000.-

Proyecto 3.- Construcción de la Ruta Yuty - San Juan Nepomuceno - Estación Yuty. La finalidad de esta obra es la construcción de el ejercicio financiero 1963, en la suma de ₲ 3.500.000.-

Proyecto 4.- Numí - San Juan Nepomuceno. Este proyecto tiene por finalidad reacondicionar los pasos difíciles, construir mataburros y rapajos de terraplénes en una extensión de 30 Km., que comprende el tramo Numí - Charará - San Juan Nepomuceno, que requerirá la suma de ₲ 3.000.000, en el ejercicio financiero 1963.

Proyecto 5.- San Ignacio - Tatúruguay - Yabebyry. Tiene por objeto la construcción de camino de 2a. categoría en el canal del estero Neembucú y el arroyo Piraguazú, a concluirse en la suma de ₲ -- 3.600.000, para el ejercicio financiero 1963.

Proyecto 6.- Ruta Salto del Guairá - Puerto Presidente Stroessner. Tiene por objeto el trazado y la construcción de un tramo de esta carretera que para su cumplimiento en el próximo ejercicio financiero 1963, se estima necesitará la suma de ₲ 3.600.000.-

Proyecto 7.- Ruta Trans-Chaco: Terminación tramo Mariscal Estigarribia Garrapatal. Comprende la construcción de la carretera Trans-Chaco, en el tramo citado, de una extensión de 120 Km., incluyendo también las obras de arte, su realización fué calculada en la suma de ₲.113.472.000, debiendo completarse estos trabajos para el mes de diciembre de 1962; fueron contratados por Convenio aprobado por Ley No.795 y viene amortizándose a razón de ₲ 9.000.000, quedando al 31 de diciembre de 1962 un saldo de ₲ 71.592.800, para cuya amortización en el Ejercicio Fiscal 1963, se ha previsto la suma de ₲ 24.907.200.-

Proyecto 8.- Ruta Transchaco: prosecución tramo Garrapatal - Frontera con la República de Bolivia. Este proyecto comprende la prosecución y conclusión de la carretera que saliendo del Villa Hayes cruza el Chaco Paraguayo con dirección al Noroeste en el tramo Garrapatal y la Frontera con la República de Bolivia.

Considerando los precios unitarios del tramo Mariscal Estigarribia - Garrapatal y la topografía del tramo a construirse, este proyecto está calculado en la suma de ₲ 60.000.000, con una extensión de 130 Km., a ser financiadas con fondos de la Cuenta Especial No. 1858 previéndose pago por ₲ -- 24.907.200 durante 1963.

Proyecto 9.- Este proyecto tiene por finalidad amortizar la deuda proveniente de compras de equipos camineros y vehículos en la suma de ₲ -- 7.800.000.-

B.- PROYECTO CON FINANCIAMIENTO FUENTE EXTERNA - EXPLICACIONES.

Proyecto 1.- Ruta Yaguarón Pirayú - Ypacaraí (40 Km.) reconstrucción de esta ruta y apertura de zanjas de desagues y algunos pontillones, cuyo costo está calculado en ₲ 2.000.000.-

Proyecto 2.- Ruta Acahay - La Colmena (30 Km.) Esta ruta ya iniciada con fondos propios del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, está previsto con un costo total de ₲ 16.000.000, de los cuales el 50% sería atendido con fondos provenientes del P.L.480.

Los trabajos a ser solventados con este crédito son los de la nivelación del terraplén cuyo costo a ser invertido en 1963 está calculado en ₲ -- 7.000.000.-

Proyecto 3.- Ruta Ibycuí - Mbuyapey (30 Km.) Este proyecto comprende los trabajos de nivelación del terraplén de 5 metros de ancho y 30 Km. de extensión, cuyo costo está calculado en ₲ 6.048.000.-

Proyecto 4.- Ruta San Pedro - Empalme con la ruta Coronel Oviedo - Ruta V. Este proyecto de 55 Km. de extensión sería de un costo total de ₲ 25.000.000.- Con el crédito de este proyecto se constuirán las secciones cortas de las zonas bajas y puentes sobre el arroyo, calculados para 1963, ₲ 7.600.000.-

Proyecto 5.- Ruta Itacurubí del Rosario - Empalme con la ruta Coronel Oviedo - Ruta V (30 Km.) En este proyecto se prevé la construcción de secciones cortas de la Ruta en tierras bajas y la construcción de puentes sobre los arroyos intermedios calculándose invertir durante el año 1963, la suma de ₲ 3.800.000.-

Proyecto 6.- Ruta Juan de Mena - San Estanislao: Este proyecto de 45 Km. de extensión, cuyo costo total es de ₲ 25.000.000, con el crédito asignado a este proyecto serán construídos tramos cortos de los terrenos bajos y y construcción de puentes, calculados en ₲ 7.400.000.-

v) Esquema de presentación de un programa de capital en el presupuesto del Ecuador

Se incluye un esquema de presentación de programa de capital detallado en el que se describen no sólo los proyectos, sino que también las obras públicas específicas indicando la composición de los trabajos que se ejecutan para llevarlos a cabo.

PROGRAMA I.- CONSTRUCCION DE CARRETERAS.

1.- Resumen del Programa:

a) Descripción: Este programa tiene por objeto realizar trabajos de relocalización de las carreteras, fiscalizar su ejecución y autorizar los pagos por items de trabajo y precios unitarios previamente establecidos. Contempla igualmente la preparación de informes técnicos por parte de Ingenieros Consultores para la solicitud de préstamos externos.

b) Resumen de las asignaciones del Programa según Subprogramas:

Subprogramas	Egresos Efectivos 1961	Codificado Junio 30 1962	Proforma 1963
TOTAL.....	160.562	145.060	68.719
Construcción de carreteras de primer orden.....	150.274	131.490	62.438
Construcción de carreteras y caminos de segundo orden.....	10.288	13.570	6.281

2.- Detalle del Programa

Subprograma 1.- Construcción de Carreteras de primer orden.

a) Descripción: Este Subprograma está dirigido a la construcción de las carreteras del Plan Básico de Vialidad Nacional, de las que fueron incluídas en el Segundo Plan Quinquenal y de aquellas que forman parte de la Red Fundamental.

Proyecto 1.- Programa Quinquenal. Se refiere a la construcción de vías incluídas en el Primer Programa Quinqunal de carreteras y cuya financiación se ha venido efectuando con préstamos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo de Desarrollo, a más de las consiguientes asignaciones en moneda local. Estas construcciones deberán terminarse en 1963.

/Obra 1

Obra 1.- La carretera Santo - Chone-Bahía, recorre tierras muy adecuadas para el desarrollo agrícola y han sido calificadas como extremadamente fértiles. En las áreas cercanas a Chone y Santo Domingo se cultivan actualmente con gran intensidad todos los productos agrícolas tropicales y que constituyen renglones importantes de las exportaciones ecuatorianas. La terminación de esta carretera en conjunción con la Sto. Domingo-Alóag, constituirá la unión más directa entre los centros poblados de Manabí y las provincias del norte y de la sierra, facilitando así el intercambio de productos entre estas dos regiones. Los planes que en la actualidad existen para mejorar las instalaciones portuarias de Bahía hacen más importante la terminación de esta carretera, puesto que ella se convertirá en la ruta más corta para el transporte de mercancías y productos hasta los mercados de exportación.

El valor estimado para la terminación de la obra, asciende a $ 42.500.000 aproximadamente, de los cuales, $ 29.500.000 constituyen el aporte local, debiendo financiarse la diferencia con préstamos externos. En tal razón, tanto en la Primera como en la Segunda Partes de la Proforma, se han consignado los respectivos valores relativos a moneda nacional, dejando en forma potencial aquellos que se incrementarían con los fondos de posibles empréstitos.

En los cuadros siguientes elaborados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y el Ministerio del Ramo, se demuestra la descomposición de los valores, con especificación de cada uno de los sectores que conforman la carretera:

SECTOR FLAVIO ALFARO-NOVILLO.

Item	Concepto	Cantidad	Unidad	Precio Unitario	Precio Total
1	Excavación sin clasificar	500.000	M3	$ 5,92	$2.960.000
2	Excavación en roca	180.000	M3	21.00	3.780.000
3	Excavación para estructuras	4.000	M3	20.00	80.000
4	Relleno Seleccionado	3.000	M3	30.00	90.000
5	Hormigón simple clase A	500	M3	600.00	300.000
6	Hormigón simple clase B	600	M3	550.00	330.000
7	Hormigón Ciclópeo	2.000	M3	390.00	780.000
8	Acero de refuerzo	110.000	Lb	2,20	242.000
9	Tubo corrugado Ø 30"	800	ML	445.00	356.000
10	Tubo corrugado Ø 36"	450	ML	340.00	153.000
11	Sobre acarreo de materiales de afirmado	572.900	M#/km	1,00	572.900
12	Sub-base	34.000	M3	30,10	1.023.400
13	Base	48.100	M3.	61,00	2.934,100
14	Tratamiento bituminoso doble	311.740	M2.	11,10	3.460.314
	Suma parcial.....				17.061.714.00
	Contingencia				2.559.257,10
	Sub-total				19.620.971,10
	Fiscalización				620.000,00
	TOTAL.....				20.240.971,10

Descomposición del valor

Valor Total	BIRF 30%	Locales 70%
19.620.971,10	5.886.291.33	13.734.679,77
Fiscalización		620.000,00
		14.354.679,77

SECTOR SANTO DOMINGO-NOVILLO

Item	Concepto	Cantidad	Unidad	Precio Unitario	Precio Total
1	Excavación sin clafificar	200.000	M3	$ 7,30	$ 1.460.000
2	Excavación para estructuras	2.000	M3	20,00	40.000
3	Relleno seleccionado	1.500	M3	25,00	37.500
4	Hórmigón simple Clase A	150	M3	575.00	86.250
5	Hormigón simple Clase B	300	M3	525.00	157.500
6	Acero de refuerzo	32.500	Lb	2,30	74.750
7	Tubo acero ϕ 30"	500	ML	340.00	170.000
8	Tubo acero ϕ 36"	300	ML	605.00	181.500
9	Sub-base	25.000	M3	22,00	550.000
10	Base	45.000	M3	48,00	2.160.000
11	Sobre acarreo	2.500.000	M3/km	1,30	3.250.000
12	Tratamiento bituminoso doble	416.000	M2	9,55	3.972.800
	Suma parcial.....				12.140.300
	Contingencia.....				1.821.045
	Sub-total.....				13.961.345
	Fiscalización.....				550.000
	TOTAL				14.511.345

Descomposición del valor

Valor Total	BIRF 30%	Locales 70%
13.961.345.00	4.188.403,50	9.772.941.50
Fiscalización		550.000,00
SUMA		**10.322.941,50**

Obra 2.- Carretera Duran-Cochancay (Inclusive ramal Milagro-Empalme-Duran-Gun)

Los trabajos que deben realizarse en esta vía, se refieren especialmente a la construcción y ampliación de puentes a más de las obras de base, sub-base, tratamiento bituminoso doble, a fin de convertirla en una carretera de primera categoría. Está destinada esencialmente al transporte de banano y azúcar, recorriendo zonas de importancia vital para la economía del país, sobre todo en lo que se refiere a productos esportables; se eliminarían así las dificultades que se afrontan en la actualidad y que producen serias pérdidas, especialmente al sector bananero.

El aporte local alcanza a la cifra de $ 1.200.000, aproximadamente, siendo el valor total de los trabajos que deben efectuarse en 1963, de alrededor de $ 2.100.000. La diferencia será cubierta por el préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El cuadro inserto a continuación, detalla lo anteriormente expuesto:

SECTOR DURAN-CONCHANCAY Y MILAGRO-EMPALME

Item	Concepto	Cantidad	Unidad	Precio Unitario	Precio Total
	Durán-Cochancay:				
1	Ampliación del Puente de "Los Sapos"	(global)			$ 600.000
	Ramal Milagro-Empalme				
2	Construcción de dos puentes	(global)			1.100.000,00
3	Sub-base	1.050	M3	$ 32,00	33.600,00
4	Base	535	M3	45,00	24.075,00
5	Tratamiento bituminoso doble	3.250	M2	12.00	39.000,00
	Suma parcial				1.796.675,00
	Contingencia				269.501,25
	Sub-total				2.066.176,25
	(*)Fiscalización				-----
	TOTAL				2.066.176,25

Descomposición del valor

Valor Total	BIRF 45%	Locales 55%
2.066.176,25	929.779,31	1.136.396,94

(*) La fiscalización estará a cargo del personal correspondiente a la Troncal de la Costa "Guayas-El Oro".

/Resumen

Resumen

Se discute la necesidad de uniformar la estructura del presupuesto-programa con la de los planes de desarrollo. Al respecto se señalan diversas orientaciones a seguir.

Las pautas sobre la elaboración y la presentación uniforme de los programas pueden referirse a la estructuración de un programa sectorial o ministerial o a la estructuración de un programa específico. Con respecto al primer aspecto, cabe recordar que generalmente un programa sectorial, como por ejemplo el programa de desarrollo agropecuario, o el programa educacional quedan a cargo de un Ministerio encargado de la respectiva función. Conviene, por consiguiente, elaborar un conjunto de normas para la presentación del programa de cada sector, en el presupuesto fiscal anual, de manera que aquel aparezca coordinado con el programa sectorial correspondiente dentro de un plan de desarrollo. Asimismo, es indispensable fijar criterios acerca de la forma de presentar los programas específicos, sean éstos de funcionamiento de la administración pública, o de inversión.

Con respecto a los planes sectoriales, se establece que su estructura debe coincidir con la de los presupuestos ministeriales.

Conforme a los principios de la programación presupuestaria, un plan de desarrollo económico debe expresarse en el presupuesto anual de manera que refleje en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes de desarrollo a largo y mediano plazo. Sólo es posible verificar esta coordinación en la medida en que la estructura del plan sectorial sea similar a la del programa ministerial anual.

La necesidad de lograr la coordinación mencionada es obvia, pues no sería posible ejecutar y controlar un plan de desarrollo por la vía fiscal, si no se pudieran comparar los resultados obtenidos año tras año, con los objetivos y metas fijados en los planes por sectores. Las normas que se podrían aplicar para obtener dicha coordinación se discutirán a continuación.

Con relación a los programas operativos que se incluyen dentro de un presupuesto ministerial, se señala que un programa de operación podría presentarse dividido en dos partes: una general o de resumen y otra específica o de detalle. En la primera, se darían las informaciones globales que permitan apreciar la importancia y el sentido general del programa y la segunda tendría

/por objeto

por objeto mostrar las acciones concretas que se van a desarrollar para cumplir los objetivos del programa.

En la parte de resumen del programa se incluirán aspectos como los siguientes: a) Descripción del programa; b) unidad ejecutora del programa; c) distribución de los gastos por subprograma y actividades; d) personal del programa; e) materiales y equipos para el programa; f) distribución de los gastos del programa según el objeto del gasto; g) costos y coeficientes de rendimiento.

En la parte correspondiente al detalle del programa, se debe incluír información analítica que permita apreciar cada uno de los subprogramas y actividades que se van a desarrollar. Los aspectos que deben incluírse en la parte de detalle podrían ser los siguientes:

a) descripción del subprograma o actividad
b) tareas por ejecutar
c) unidad ejecutora
d) personal que ejecutará la actividad
e) gastos según su objeto
f) costos unitarios programados.

Al igual que en el caso de programas de operaciónes posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario también explicar las distintas partes que lo componen. En este caso el programa puede dividirse en subprogramas, en proyectos, en obras y en trabajos.

Un programa de inversión podría presentarse en tres partes principales. En la primera parte se incluirían: a) un resumen del programa, b) un detalle por subprograma, c) un detalle por proyectos. En el primer punto se mostrarían las informaciones globales destinadas a señalar la importancia y la orientación del programa; la segunda, se encargaría de informar sobre los subprogramas y sus respectivos proyectos componentes en términos generales; y la tercera, mostraría la naturaleza de los proyectos y sus distintas obras componentes. La parte correspondiente al resumen del programa, se podría dividir en: a) descripción del programa; b) unidad ejecutora del programa; c) distribución de los gastos por subprogramas.

Según se ha dicho en los párrafos anteriores, existe un conjunto de normas técnicas presupuestarias destinadas a lograr una adecuada presentación de los programas y proyectos de inversión dentro del documento presupuestario.

/Estas técnicas

Estas técnicas son adjetivas, siendo su propósito lograr una presentación uniforme que haga posible la coordinación de los programas de inversión anuales con los planes y proyectos a mediano y largo plazo que se hayan incluído dentro de los planes generales de desarrollo económico y de inversiones públicas, en los cuales figurarán los detalles completos de los proyectos cuya ejecución toma varios años. El presupuesto fiscal, lógicamente, sólo reflejará el segmento de su ejecución dentro del año próximo.

Bibliografía

Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales	
	"Manual de presupuestos por programas y y actividades", E/CN.12/BRW.2.L.4
Anexo:	"Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital", E/CN.12/BRW.2.L.4
Secretaría de la CEPAL	"Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal", E/CN.12/BRW.2/L.5
CEPAL	"Estructura de un programa presupuestario" E/CN.12/BRW.2/L.6
Secretaría de la CEPAL	"La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas" E/CN.12/BRW.2/L-9
Secretaría de la CEPAL	"La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria" E/CN.12/BRW.2/L.10
Jorge Irisity	"El sistema de presupuestos cuadrienales del Uruguay y sus posibilidades para la aplicación de la técnica de presupuestos por programas" BRW.2/2
Darío Pavez, Andrés España y Enrique Narciso Guerra	"Experiencia de Venezuela en la implantación del sistema de presupuesto-programa", BRW.2/10
Juan Ignacio Jimenez	"El presupuesto funcional o por programas" Programa de Capacitación CEPAL/DOAT, Lima, mayo 1962
Harvey Walker	"Curso de Elaboración y Ejecución Presupuestaria", ESAPAC, San José, Costa Rica, diciembre de 1962.
Jean Peset	"Técnica del Presupuesto", ESAPAC, San José, Costa Rica, octubre, 1962

CEPAL	"El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico" E/CN.12/BRW.1/L.3
Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidad	"Presupuesto de programas y de ejecución por actividades" E/CN.12/BRW.1/L.5
Documento preparado por los participantes de Chile	"Problemas en la aplicación de un presupuesto por programas" E/CN.12/BRW.1/2
Subdirección Fiscal y Financiera	"Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado" N.Y., 1957 (ST/ECA/8)

Capítulo IX

PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION PRESUPUESTARIAS

Este capítulo tiene por objeto discutir los aspectos generales del proceso presupuestario y de la organización correspondiente, en cuyo seno se vertebra todo el ciclo de cálculos, discusión, realización y control de los ingresos y gastos públicos.[1/] Se comenzará por discutir los procedimientos presupuestarios, analizando las diversas etapas de los mismos.

I. Aspectos generales del proceso presupuestario

El presupuesto fiscal se elabora, ejecuta y controla a través de un proceso, llamado ciclo presupuestario, que tiene lugar en un período determinado y cubre distintas etapas o fases principales.

El ciclo presupuestario incluye, principalmente, las siguientes etapas:

1. Formulación
   a) Programación
   b) Presentación
2. Discusión y aprobación
3. Ejecución
4. Contabilidad y control
5. Evaluación

Estas se realizan, por lo general, en el curso de dos y medio años; la ejecución se hace dentro del llamado "año fiscal", que en la mayoría de los países, coincide con el año calendario. Se discutirán a continuación las principales fases del ciclo presupuestario, comenzando por los principios que orientan dicho proceso.

1) Los principios del proceso presupuestario

Son antiguos los esfuerzos realizados para definir un esquema de principios conforme a los cuales debería formularse el presupuesto. Ya en 1885 León Say hizo un primer intento por destacar los conceptos de anualidad, unidad y preparación anterior. Hoy en día, junto a los principios clásicos surge el de programación, cuya aplicación se mencionó

1/ En el trabajo anexo sobre los "Sistemas Presupuestarios en América Latina" se presenta un estudio del proceso presupuestario en los diferentes países latinoamericanos.

/anteriormente. Según

anteriormente. Según este principio, el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingreso y gastos con la coherencia necesaria para desfigurar los programas. El presupuesto, al observar este principio, pasa a ser el instrumento fundamental de operación de la planificación. Como la programación del presupuesto es el tema de este trabajo, es abordado en extenso en los capítulos respectivos.

Otro principio es el de universalidad que establece que el presupuesto debe contemplar toda la actividad financiera del Gobierno, pero no de una manera rígida que niegue todos los fondos extrapresupuestarios, sino que en el sentido substantivo de contemplar todas las operaciones que permiten articular los programas entre sí. En un sentido racional, lo que interesa es que un presupuesto abarque todas las operaciones dentro de un marco de compatibilidad. La existencia en la mayoría de los países de instituciones autónomas, encargadas de programas específicos ha determinado el problema de registrar sus ingresos y gastos dentro del presupuesto. Al respecto las Naciones Unidas en sus informes, ha recomendado incluir las empresas públicas en el presupuesto a base de los valores netos; o sea que el presupuesto debe reflejar los déficits y supéravit de dichas empresas como también las operaciones de capital. (1)

El principio de la exclusividad sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, pero no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades determinadas previamente al margen de la programación gubernativa. En este sentido aparece a la luz de la técnica presupuestaria moderna como insana la práctica de crear pequeños fondos para obras específicas y crear impuestos cuyos rendimientos tienen un fin predeterminado.

El principio de unidad postula la inclusión en un solo fondo de todos los ingresos y gastos, evitando la existencia de varios presupuestos separados, a fin de evitar la existencia de fondos especiales, que significan diluír el control contable y complicar la administración presupuestal.

El principio de especificación establece que el presupuesto debe detallarse en cuentas de ingreso e item de gastos de manera tal que reflejen

/en la mejor

(1) Naciones Unidas "Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado". Págs. 10 -11. New York, 1951.

en la mejor forma posible los programas que impulsa cada organismo. Al respecto no es recomendable una minuciosidad excesiva en la presentación de ellos, pues se perjudica la visión del conjunto, de manera que un equilibrio razonable entre el detalle de la información y las necesidades globales de presentación de los programas parece ser la ecuación más aceptable.

El principio de la periodicidad, se ha establecido en la mayoría de los países un sistema presupuestario y consiste en que el presupuesto se debe presentar cada año y no cubrir más de un año. Sin embargo, la tendencia moderna es no fijar límites de tiempo a los presupuestos, por cuanto las necesidades de la programación sobre todo en materia de obras permanentes, hacen indispensable garantizar fondos para dos o tres años, tiempo que demoran ciertas construcciones. Por este motivo, ya no se habla de anualidad, sino que de la periodicidad de presupuesto, el período más corriente es el de un año, por lo general cubre el año calendario o bien de Julio a Junio, etc., pero existen presupuestos de largo plazo, que cubren varios años, tal ocurre, por ejemplo, en Puerto Rico, donde las inversiones son presupuestadas para el plazo de seis años o en Uruguay que cuenta con un sistema de presupuesto de cuatro años, de igual vigencia que el período de gobierno.

El principio de la acuciosidad postula que el presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad. Deben evitarse las peticiones de gasto abultadas artificialmente y las estimaciones demasiado optimistas de los cálculos de entradas. El presupuesto debe ser un documento que se aproxime a las reales necesidades que depara la acción programada por el gobierno.

El principio de la claridad es consecuencia del cumplimiento de los principios anteriormente enunciados. La claridad se logra cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas y tienen una glosa explicativa. La claridad del presupuesto es un aspecto importante, pues sólo si se cumple el Congreso Nacional podrá hacer un estudio conveniente del proyecto del ejecutivo, y los aministradores aplicar correctamente las decisiones involucradas en él. La claridad es también un requisito para obtener la comprensión de la opinión pública y facilitar así la gestión gubernativa.

/Los principios

2) La etapa de programación del presupuesto

En un sistema moderno, la formulación del presupuesto se inicia con el proceso de programación presupuestaria. Esta da contenidos de corto plazo a las decisiones involucradas en un programa de largo aliento.

Por lo general, los programas de desarrollo económico de educación, de salud, etc., comprenden varios años de ejecución. En ellos están determinados los volúmenes de inversión y su distribución por actividades económicas; los niveles de consumo y su composición entre bienes y servicios, la construcción de escuelas y hospitales, de puertos, caminos, etc., sin embargo los volúmenes de inversión y de bienes y servicios de consumo que deben ser producidos están, naturalmente, expresados en términos genéricos. Para llevarlos a la práctica debe entrarse en el minucioso detalle que requiere la puesta en marcha; esta es la tarea de la Programación Presupuestaria.

La programación presupuestaria se realiza todos los años con el propósito de difinir detalladamente cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de concreción. Dentro de los programas de transportes de largo plazo, es preciso concretar metas para un año en kilómetros de caminos pavimentados, de kilómetros de vías férreas instaladas, de nuevos puertos a construir, de nuevas pistas de aterrizaje y de adquisición de medios de transportes, etc. La programación presupuestaria traduce pues, las metas de largo plazo en metas inmediatas y define sus contenidos a través de "programas de trabajo".

Los programas de trabajos que confeccionan las unidades administrativas deben formularse conforme a las directivas centrales. Los programas educacionales no son independientes de los de salud pública, ni ninguno de ellos es ajeno a los de industrialización. Por esta razón los programas de trabajo de las unidades administrativas en cada sector de la actividad gubernamental, se confeccionan no sólo conforme a una técnica previamente establecida que garantice la seriedad con que se han fijado las metas de trabajo y se han asignado los recursos disponibles, sino que dentro de un marco global de actividades que fija la intensidad y alcance de dichos programas. Cuando las metas fijadas por los distintos organismos públicos, exceden el marco de las posibilidades brindadas por los recursos disponibles, y sobrepasan los límites de actividad fijados a priori por la Oficina Central de Presupuesto o de

/Planificación, corresponde

Planificación, corresponde a las Oficinas Centrales hacer una evaluación nuevamente de dichos programas y fijar las prioridades que hagan posible una selección inteligente de las actividades gubernamentales. Según la escala de prioridades fijada, los programas pueden ser ampliados, reducidos, mantenidos o eliminados en función de los criterios centrales que se hayan establecido.

Las prácticas usuales en los países están, por cierto, muy lejos de este esquema. Por lo general, en nuestros países el gran programador presupuestario es la "rutina", la costumbre establecida. En muy pocos países se encuentra actualmente un sistema programador fiscal que responda a las necesidades racionales de la programación. En efecto, si bien es cierto que en algunas áreas de la actividad del estado existen buenos programas y estos son acogidos satisfactoriamente en los presupuestos, no lo es menos que estos constituyen los casos de excepción, predominando como sistema un mecanismo programador fundamentalmente empírico.

Un sistema racional de programación presupuestaria debe contar con un proceso o mecanismo adecuado a las necesidades que involucra la producción sistemática y periódica de programas de trabajo, encuadrados en las líneas de acción fijadas en los planes de largo plazo.

El proceso de programación presupuestaria debería tener las siguientes etapas:

1. Fijación de niveles de actividad gubernamental.
2. Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas.
3. Presentación de los programas a las autoridades superiores.
4. Formulación del programa global de acción del gobierno y de los programas sectoriales.
5. Formulación del presupuesto fiscal.

Las etapas anteriores tienen por objeto, primeramente, determinar los volúmenes de producto final o de actividad que desarrollara el gobierno, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo económico de largo plazo. Estos límites o volúmenes de actividad ideal son comunicados a cada una de las oficinas públicas para que ellas, de acuerdo con su experiencia y conocimiento de los recursos y problemas que surjen en el terreno, transformen dichas metas generales en programas de acción concretos y detallados. Cada oficina confecciona su programa de trabajo.

/En seguida,

En seguida, las oficinas públicas presentan a la oficina central de presupuestos sus proyectos de programas; esta última, en el caso de programas de operación los evalúa y establece las prioridades, y en el caso de proyectos de inversión los somete a la consideración de la oficina central de planificación para que ella realice la evaluación de los proyectos. Completadas las tareas de evaluación se procede a confeccionar, con los programas seleccionados, el programa global de acción del Gobierno y se muestran por separado los programas sectoriales de actividad, distinguiendo, por ejemplo, los programas educacionales, de obras públicas, de salud, de defensa nacional, etc. Este programa del gobierno constituye el primer eslabón, pero en detalle, de los programas o planes de largo plazo.

Al mismo tiempo que se van confeccionando los programas se han ido determinando los costos de cada programa; con estos antecedentes, se procede a confeccionar el proyecto de presupuesto del gobierno el cual es sometido al Congreso Nacional. La elaboración y ejecución de los programas se realiza en forma simultánea con el presupuesto formando un sólo todo armónico.

Se verá con mayor detalle en los párrafos siguientes el proceso mencionado, procurando destacar la metodología mas apropiada.

a) Fijación de niveles de actividad gubernativa. Para la fijación de los niveles de actividad gubernativa hay que distinguir dos casos: si existen programas de largo plazo o si no existen. Si el gobierno tiene un programa de desarrollo global para varios años, las líneas fundamentales de acción figuran allí, de manera que la oficina central de presupuestos debe instruír, en función de dichas orientaciones, a las unidades administrativas acerca de cuáles son los niveles de actividad que el Gobierno desea obtener de ellas. Por ejemplo, supóngase que la meta de expansión de tierras regadas sea de cien mil hectáreas en el primer año, de ciento cincuenta mil en el segundo y así sucesivamente; en este caso la oficina de presupuesto se limita a comunicar a la Oficina de Obras de Regadío del Gobierno, que debe confeccionar un programa de trabajo para el año en virtud del cual deberá construír un número de tranques, canales y demás obras de regadío para cumplir dichas meta. Esta oficina hace un programa y calcula los costos de las obras proyectadas a precios de mercado del año de que se trata, y sobre estas bases confecciona su programa y presupuesto para el año inmediato. Esta misma

/conducta debe

conducta debe tener la oficina de presupuesto con el resto de las actividades gubernativas contempladas en los programas de largo plazo.[1/]

En el caso de que el Gobierno no tenga un programa de desarrollo económico de largo plazo, o solamente se hayan formulado programas sectoriales, en todas las actividades no programadas a largo plazo se procede a fijar

---

1/ En Puerto Rico los pasos para preparar los programas de largo plazo son los siguientes: 1° Las agencias someten a la Junta un detalle de las actividades que se proponen realizar durante el próximo sexenio, con solicitudes de fondos. 2. Luego se celebran vistas administrativas con las agencias para analizar y discutir sus solicitudes. 3. A base de la información recibida de las distintas agencias y de los datos que posee sobre el cuadro de recursos para el sexenio, la Junta prepara un Proyecto del Programa Económico, que por iniciativa de la propia Junta se somete a vista pública. En esa vista pública cualquier ciudadano, organización privada o funcionario gubernamental puede expresar su opinión sobre el Proyecto y sugerir cambios o modificaciones. 4. A la luz de lo que se exprese en la vista pública, y de cualquier información adicional a la disposición de la Junta, ésta revisa el Proyecto, que luego va al Gobernador como el Programa Económico Preliminar. Entonces se analiza en detalle con el Gobernador y el Director del Presupuesto, sirviendo este análisis para la preparación del Presupuesto Modelo que el Gobernador somete anualmente a la Asamblea Legislativa. 5. El Programa Económico Preliminar es revisado entonces por la Junta para ajustarlo a las recomendaciones que se incluirán en el Presupuesto Modelo, y se le somete, ya revisado, a la Asamblea Legislativa conjuntamente con el presupuesto modelo.

/niveles de

niveles de actividad de acuerdo con ciertos patrones de medición, y se formula un plan anual. 1/

Para ello existen, los patrones de actividad que le permiten al Gobierno ver aproximadamente si las metas trazadas por actividad se ajustan a la realidad económica y social del país. Para este efecto, existen patrones de carácter internacional que muestran los niveles promedios de actividades por países que tienen un desarrollo económico similar, Es evidente, que el número de profesores con que cuenta un país o de camas en los hospitales, no es independiente de los niveles de ingresos. En países desarrollados, la relación de habitantes por camas en los hospitales, de alumnos por profesor, de metros cuadrados construídos por habitante, etc., es seguramente diferente que en la áreas atrasadas. Por este motivo un obierno atrasado, no puede pretender subsanar sus déficit educacionales, sanitarios, o habitacionales sin tomar en cuenta cual es su nivel de ingreso, condicionante de aquellos déficit.

Es el nivel de desarrollo económico el que, por un lado, determina las condiciones económicas y sociales que inducen a la población a reclamar asistencia y servicios gubernativos, creando las presiones sobre el presupuesto de gastos; y por otro, condiciona las posibilidades de acción del mismo Gobierno, pues por ejemplo la eliminación del analfabetismo puede no ser posible, no por falta de interés de los gobernantes, sino por el escaso nivel del ingreso nacional, que impide distraer recursos de otras actividades y orientarlos a educación.

Existen algunos patrones apropiados para la fijación de niveles de actividades en materia de desarrollo económico. Estos patrones pueden ser, por ejemplo, las tasas de inversión dentro del producto nacional, el coeficiente de inversión gubernativa dentro del total de gastos del sector público, el coeficiente capital producto de la economía, la tasa de participación de los gastos públicos dentro del producto nacional, etc.

Estas relaciones permiten, al estar agrupadas por países de niveles de ingreso semejantes, tener un marco de referencia inicial para fijar las líneas generales de la actividad del estado en materias como los transportes, industria pesada, obras básicas, etc. La experiencia demuestra que los países con un nivel de ingreso por persona similar tiene una cuota

1/Donald Stone y otros sostienen en "Organización Nacional para la Dirección de Programas de Desarrollo Económico" que "Por falta de información fidedigna o por incertidumbre política es posible que algunos gobiernos no estén en condiciones emprender tareas de planificación a largo plazo. En tales casos es mas factible programa anual de trabajo. Será mejor que no tener ninguna planificación general

/de participación

de participación estatal dentro de la economía relativamente equivalente, como asimismo que del total de gastos públicos una parte proporcional se destina a inversión pública. Existen también algunos patrones especiales que sirven para programar sectorialmente el desarrollo económico; en efecto, en materia de transporte, se pueden tener en vista relaciones como número de kilómetros de camino pavimentado por habitante; kilómetros de vías férreas por habitante; toneladas de barcos mercantes por habitantes, etc.

También existen patrones educacionales que permiten establecer, por parte de la oficina central de presupuestos o de planificación, ciertos criterios para fijar límites a la actividad estatal en estos aspectos. Algunos de los patrones que se pueden mencionar son: números de analfabetos, población total, matrícula primaria, total de niños de 6 a 12 años de edad; matrícula secundaria, total de jóvenes entre 13 - 18 años; número de profesores, número de alumnos (por tipo de enseñanza); escuelas con alumnos, etc. Estos patrones pueden ser también comparados con el nivel de ingreso por persona y establecer así una relación reveladora.

Los patrones para fijar los niveles de actividad en materia de salud pública, son de carácter general o especial. Los patrones generales tienen por objeto precisar la magnitud de las actividades sanitarias, fijando al efecto los niveles de trabajo en relación a la mortalidad y y morbilidad. Algunos de los patrones que podrían señalarse son: la tasa de la población que recibe atención sanitaria del Estado; la relación nacimientos - habitantes; la relación fallecimientos - habitantes; y la tasa de enfermos - habitantes.

Con respecto a la tasa de mortalidad, es conveniente conocer los porcentajes que ocupan las distintas causas de muerte y su relación con el nivel de ingreso de los países. Tiene interés conocer la relación mencionada, por cuanto existen distintas enfermedades típicas que originan muerte en un país rico y en un país pobre. Conocido el complejo de enfermedades mas importantes que son causa de muerte en un país, se pueden programar acciones destinadas a eliminar o reducir dichas causas de muerte con el consiguiente efecto sobre la tasa de mortalidad general.

Existen, además de los mencionados, algunos patrones sanitarios de carácter especial. Algunos de estos patrones sanitarios de carácter

/especial muestran

especial muestran el nivel de las actividades en relación al fomento de la salud. Tal es el caso de las relaciones entre consultas y embarazos; entre partos atendidos y número de partos; entre consultas de niños y número de niños enfermos; y entre los días y recién nacidos. Estas relaciones sirven para fijar un concepto acerca de los niveles de atención médica en cada país. En materia de protección de la salud, una relación indicadora puede ser el número de personas inmunizadas y el total de personas. Finalmente, con respecto a las actividades de recuperación de la salud existen relaciones típicas como las siguientes que sirven para fijar criterios: consultas médicas-número de enfermos; atenciones dentales - habitantes; exámenes de laboratorio-habitantes; atenciones para médicos - habitantes; horas médico - camas hospital; camas hospital - habitantes; atenciones externas - horas médico; índice ocupacional de camas - índice días - estada médicos - habitantes; días - paciente, etc. Todas estas relaciones permiten fijar entonces, los niveles de la actividad gubernamental en materias sanitarias por medio de la comparación de patrones en países con nivel de ingreso por persona similar.

En materia de previsión social, existen algunos indicadores que permiten ponderar el nivel que deben alcanzar los seguros. Relaciones entre edad legal de jubilación y expectativas de vida; entre frecuencia de accidentes del trabajo e indemnizaciones, etc., son algunas pautas que permiten fijar un marco de referencia para estudiar los límites de la actividad estatal en materia previsional. El volumen de servicios previsionales debe también estar condicionado por el nivel de ingreso del país. Es probablemente poco aconsejable que un país destine una alta cuota de su ingreso nacional a gastos previsionales cuando posee un escaso desarrollo. Por esto los patrones que se establezcan en relación al nivel del ingreso por persona permitirán adecuar el volumen de recursos destinados a previsión social a los límites que la experiencia señale como más apropiados.

En materia de fijación de límites a la actividad gubernativa relacionada con el orden público y la seguridad interna y externa existen indicadores que dan una pauta al nivel de dichas actuaciones. El movimiento policial puede medirse relacionando el número de detenciones con la población; el número de policías con la población; el número de reos condenados y población; el número de reos por metro cuadrado de celdas, etc. En materia de justicia,

/relaciones entre

relaciones entre el número de causas por habitantes, el número de juzgados y habitantes, dan una idea del volumen deseable de actividades en esta materia mediante la comparación con países que tengan un nivel de ingreso por persona parecido.

Con el conocimiento de los patrones mencionados o de los programas de desarrollo a la vista, la Oficina Central de Presupuesto o la Junta de Planificación, en su caso, entran a proyectar para el año siguiente los niveles de actividad gubernativa. Al efecto, se proyecta el número de metros cuadrados de calzada que se construirá, el número de kilómetros de vías férreas, el número de puentes, el número de metros de caminos pavimentados, el número de hectáreas que se incoporará al cultivo a través de obras de riego, el número de atenciones médicas que se dispensará, el número de camas en los hospitales que se habilitará, el número de exámenes de laboratorio que se harán, el número de alumnos que se matriculará, el número de profesores que se contratará, el número probable de detenciones que se efectuará, el número de reos que habrá que resguardar, etc.

De esta manera, entonces, el gobierno fija los niveles de actividad por sector y procede a instruír a las oficinas públicas en todos los niveles.

b) Formulación de programas de trabajo por parte de las unidades administrativas. Una vez que las unidades administrativas reciben instrucciones desde la oficina central de presupuestos, se comienza a preparar por separado cada uno de los proyectos particulares para el año siguiente que tendrá a su cargo la oficina. Mientras la tarea de las oficinas centrales es de programación general, la misión de las unidades administrativas es de progamación particular, y esencialmente de detalle.

Cada oficina sabe concretamente cuanto ha hecho en el año en curso, cuanto mas o menos puede hacer en el resto del año y cuánto podrá hacer, en consecuencia, durante el año siguiente, considerando al efecto los recursos de que dispone y el grado de organización. La proyección de sus trabajos para el futuro, puede ser tal vez, mas modesta de los que desearía la oficina central, de acuerdo con las metas globales trazadas para toda la acción gubernativa. En dicho caso, pueden a la postre seguirse dos caminos: o la oficina central recomienda ampliar la dotación

/de recursos

de recursos de dicah unidad administrativa o se procura racionalizar la organización de ella con miras a aumentar el rendimiento de los recursos.

El punto de referencia que debe tomar en cuenta la unidad administrativa particular para formular su programa son los objetivos de largo plazo fijados en su ley orgánica y los niveles concretos de actividad planeados por las oficinas centrales.

Con estos puntos de partida, la oficina particular debe definir, en seguida, sus objetivos de corto plazo considerando los "resultados"que deben lograrse. 1/

En seguida, se fijan estos resultados deseables en una jerarquía, de acuerdo con los criterios de prioridad. Más tarde, se establecen a los objetivos y resultados que se desea alcanzar , los límites de tiempo, calidad y costos y finalmente se deciden los métodos generales para lograr los resultados presupuestados, determinando las atribuciones de que dispondrá el personal para ejecutar sus funciones y el papel concreto que se asignará a cada uno de ellos.

Los coeficientes de rendimientos de los recuros que se emplearán varían enormemente, pues cada tipo de organismo tiene actividades distintas y emplea recursos también diferentes. En materia de trabajos administrativos, existen ciertos standards de rendimiento por ejemplo, páginas dactilografía - horas, horas - secretaria, horas - profesor, profesor - alumnos, horas médico - camas hospitales , horas ingeniero - metros cuadrados construcción, kilómetros pavimento - obreros, etc.

1/ Una vez que el organismo ha decidido sus metas, debe proceder a calcular los volúmenes de recursos que necesitará para poder cumplirlas. Estas metas deben ser fijadas en relación con los cambios reales que se observan en la vida nacional. Por ejemplo, un servicio educacional debe estudiar el crecimiento anual del contingente de niños en edad escolar, y en función de él entrar a programar sus metas de matríc la, y ampliación de escuelas. Fijadas sus metas, el organismo aplica ciertos coeficientes de rendimiento de los recursos con lo cual llega a determinar el volumen de recursos de que deberá disponer. Pero en la mayoría de los países el procedimiento que se sigue es más bien inverso: en base a la disponibilidad de recursos y conociendo los coeficientes aproximados de rendimiento, se proyecta el volumen de trabajo que podrá hacerse en el curso del año siguiente. Este sistema tiene el vicio de que no considera las directivas centrales que pudieran ser impartidas en materia de expansión de ciertos servicios y de que deja intacta la organización y procedimientos de trabajo, transformando la administración en una maquinaria guiada por la rutina.

/Aplicando inteligentemente

Aplicanco inteligentemente estos coeficientes, el programador de cada organismo va determinando los recursos necesarios y finalmente integrando el programa de la unidad administrativa, haciendo compatibles las metas trazadas con los medios disponibles y el grado de eficiencia de que está dotada cada oficina, cada empleado, y cada equipo. Los programas de cada unidad administrativa representan lo que realmente "puede" hacerse en cada uno de los organismos. El programa general elaborado, en su primera fase, se complementa con los programas de trabajo.

Cuando el organismo ha hecho el trabajo substantivo de preparar el programa de acción, debe ordenar todos los antecedentes y fundamentos que le han permitido fijar las metas, establecer prioridades, asignar recursos y planear la ejecución y presentarlos en forma conveniente a la oficina central de presupuestos. Muchas veces, la presentación descuidada, incompleta o inorgánica de un buen programa ha disminuído sus posibilidades. Se verá en el párrafo siguiente los aspectos formales de presentación de los programas.

c) Presentación del Programa. Es probable que los funcionarios ejecutivos de los niveles superiores, encargados de adoptar las decisiones finales sobre los programas no tengan el tiempo necesario para revisar acusiosamente el material que se somete a su consideración al entregarle el proyecto de programa. Además, es posible que existan diversos puntos de caracter técnico muy especializados que un jefe de servicio no tiene por que conocer. Por lo general, la autoridad del organismo público posee experiencia administrativa, está infiltrado en la orientación política, social y económica del gobierno, tiene sentido crítico, criterio práctico y cuenta con la asesoría de expertos en las distintas facetas que abarca su órbita de sección. Pero no tiene por qué conocer todas las facetas técnicas de los programas.

Conviene que el programa que se someta al conocimiento de los jefes, contenga un resumen del programa a fin de facilitar la formación de un juicio global acerca de él, sin necesidad de compenetrarse; se continúa con diversos capítulos y anexos destinados a describir el programa y a hacer posible la comprobación de la verosimilitud de las cifras y datos, de los cálculos y supuestos fijados para establecer las metas y determinar los costos y recursos necesarios.

/Pero la

Pero la explicación de detalle interesa principalmente a los programadores presupuestarios, quienes están llamados a evaluar los programas y a fijar las relaciones al conjunto total de programas. El detalle de los programas es también necesario para los ejecutores de los planes, pues a ellos corresponde tomar todas las medidas de organización y administración que conduzcan a la realización de los programas.

No obstante, el resumen del programa resulta conveniente en todo caso pues ubica en el plano global a todas las personas que estarán relacionadas con la formulación o ejecución del programa.

El resumen del programa debe contener las conclusiones fundamentales y describir los rasgos más significativos del mismo.

d) Formulación de los programas globales y sectoriales. Una vez fijados los límites de la actividad gubernamental, por la oficina central de presupuestos o de planificación, y confeccionados los programas particulares por parte de cada unidad administrativa, y hecha su presentación se procede a hacer la evaluación y se da forma al programa global del Gobierno para un año o más y se dividen los sectores.

Al hacer la evaluación de los programas la oficina central de presupuesto o de planificación procede a integrar uno por uno los programas de cada unidad administrativa, siguiendo la clasificación funcional que se haya adoptado. Al efecto, los volúmenes de trabajo se integran y correlacionan debidamente, para establecer con claridad las metas en cada sector de actividad. Por ejemplo, las metas de los planes de regadío se integran con los de siembras, con las campañas de desinfección, etc. De esta manera se van dibujando nítidamente las posibles contradicciones, los cuellos de botella y las hipertrofias de los programas. El programa de un sector determinado se compara con las metas asignadas a cada sector y en la etapa de fijación de límites y luego con las de las unidades administrativas que integran el sector. Como fruto de estas comparaciones puede producirse el hecho de que aparezca la necesidad de ampliar ciertos programas, de reducirlos, de alterar sus prioridades, etc. En esta forma se produce el ajuste de los programas de las unidades administrativas con los límites sectoriales fijados previamente y se formulan los programas sectoriales.

/Un programa

Un programa sectorial comprende todas las actividades gubernativas que caen dentro de un área homogénea, previamente definida. Este programa consulta el establecimiento de metas sectoriales y la asignación de recursos, respectiva. A través de él se puede estudiar el conjunto de acciones que se desarrollarán en un campo específico de la actividad del estado. El programa sectorial permite, además, coordinar las actividades de los organismos conexos, pese a encontrarse en distinta relación de dependencia administrativa. Este aspecto, es muy importante por cuanto la mayoría de los gobiernos se encuentran con dificultades para producir un trabajo armónico entre organismos que se encuentran en esferas administrativas diversas. El programa sectorial integra la labor de estas unidades administrativas y evita las labores duplicadas, asegurando un uso mas racional de los recursos de que dispone en conjunto cada sector de la actividad estatal.

La oficina central preparará tantos programas sectoriales como áreas se hayan creado en la actividad gubernativa. A veces es conveniente producir una agrupación restringida de actividades, dejando solamente los grupos de actividades mas importantes por separado; mientras tanto en otros casos, se prefiere hacer una agrupación de funciones mucho mas amplia, consultando al efecto muchos sectores. Proceder de una u otra manera, dependerá, naturalmente, de la naturaleza de las actividades que cada gobierno emprenda; en algunos casos la intervención estatal es muy restringida en ciertos campos y en otros no, debiéndose en el primer caso asimilar dicha función a otras parecidas.

Con los antecedentes proporcionados por los programas sectoriales, por los planes de desarrollo económico, educacional, sanitario y demás, y teniendo presente los límites fijados a las actividades gubernativas, se entra a formular el programa global.

La formulación de un programa global implica la evaluación de los programas sectoriales y particulares. La evaluaciaón tiene por objeto hacer una apreciación comparativa entre los posibles usos de los recursos representados por los programas. Para este efecto como los recursos son escasos frente a las alternativas de acción es necesario precisar en qué usos de los posibles producirán los mayores beneficios. Para ello

/es preciso

es preciso definir cuales son los beneficios y disponer de alguna norma que permita demostrar que el destino dado a los recursos es el mejor. El proceso de evaluación de proyectos consiste en seleccionar y aplicar tales patrones o normas a los programas que se hayan formulado. La evaluación es necesaria desde el momento en que los recursos de que dispone el Estado son inferiores a las necesidades que habría que cubrir.

Para hacer la evaluación, se deben definir los beneficios y elegir las normas y formas de cálculo. Esto se expresa en forma de criterios de evaluación, los que reciben para su aplicación un coeficiente numérico. Estos coeficientes numéricos se ordenan de mayor a menor según sean las ventajas de los programas.

Para determinar las prioridades de los programas existen tres aspectos que conviene dilucidar. El primero se refiere a la justificación de por qué se emplearon los recursos en tal o cual actividad y se producirán tal o cuales bienes o servicios y no otros; en virtud de él se deciden las razones para recomendar el uso determinado de los recursos como podría ser, por ejemplo, si se gastaran recursos en un programa para absorber el analfabetismo o de construcción de hospitales o de caminos o de ampliación de la dotación de la policía. Un segundo aspecto se refiere a la justificación de los propuesto en el programa y consiste en elegir las alternativas técnicas de ejecución: en este sentido se debe determinar una vez que se haya, por ejemplo, decidido ejecutar un programa de caminos, qué caminos deben hacerse dentro de dicho programa y conforme a qué procedimiento. Un tercer aspecto sería el de decidir la fecha de iniciación práctica del programa; para este efecto se debe justificar la prelación en el tiempo del programa. 1/

Los criterios de evaluación han sido fijados para poder elegir entre las alternativas posibles en cuanto al uso de los recuros y en cuanto a las técnicas mas apropiadas una vez elegido el uso mas conveniente. En todo caso se deben contemplar los aspectos de tiempo por cuanto debe

---

1/ Para un estudio amplio del problema de evaluación de prioridades se recomienda ver CEPAL "Manual de Proyectos de Desarrollo Económico" obra citada, pág. 214 y siguientes.

/darse prioridad

darse prioridad a aquellos programas encaminados a terminar obras comenzadas a fin de evitar mantener improductivos recursos ya empleados.

Los criterios de evaluación tienen su origen en que existen diferentes maneras de considerar, especificar y medir lo que se entiende por recursos empleados y beneficios obtenidos. Una parte de las controversias registradas en torno a los criterios de prioridad surge de la falta de distinción clara del objetivo de la evaluación; este objetivo puede ser el de beneficiar el interés individual o el interés social. Sin embargo, existe cada vez mayor claridad sobre las diferencias que existen para aplicar los recursos según el interés individual o según el interés social. No existe problema en cuanto a determinar lo que el empresario entiende por beneficios; el móvil fundamental del interés privado son las utilidades sea en términos absolutos o por unidades de capital propio; su forma de medición consiste en valorar los precios de mercado y los beneficios y costos directos del programa. El interés social es mas dificil de definir por cuanto presenta mucho mayor complejidad. Como la mayoría de los programas del gobierno tienden a beneficiar el interés social es preciso detenerse fundamentalmente en este criterio.

La complejidad que surge por la diversidad de criterios que existen para evaluar el beneficio social, ha hecho nacer una gama de patrones de evaluación. Estos han sido agrupados, sin embargo, en forma esquemática en dos grandes grupos: los criterios parciales e integrales. La prelación de los programas se puede hacer empleando un coeficiente único de evaluación o una combinación ponderada de varios coeficientes parciales; se llama criterios integrales aquellos que tratan de ofrecer un patrón único y total de evaluación y se llama parciales aquellos que están destinados a combinarse con otros. Los coeficientes parciales de evaluación mas importantes son la mano de obra ocupada por unidad de capital y el aporte neto a la balanza de pagos por unidad de inversión total o del componente de la inversión en divisas.

Los coeficientes de evaluación se definen aritméticamente como cuocientes entre los que se llamarían "ventajas" y "desventajas" del programa; en realidad las fórmulas de evaluación están midiendo productividad de algún tipo y por ello se puede distinguir entre los criterios

/que miden

que miden la productividad de un solo factor o recurso, como ser el capital con la mano de obra, y aquellos otros que miden la productividad del conjunto de los insumos requeridos. Una vez que se ha decidido qué tipo de productividad es la que se va medir, es decir, qué es lo que se colocará en el denominador de la fracción cabe aún una variedad o gama de valores alternativos que se podrían colocar en el numerador: en algunos casos los coeficientes serán totales y en otros parciales, pueden incluir o no las repercusiones indirectas y pueden usar o no la valoración a precio de mercado. De lo anterior se desprende que existe un amplio margen de posibilidad de evaluación y la necesidad de seleccionar los criterios mas aceptados.

Se puede decir, en términos generales, que cuando se trata de evaluar con criterio social lo que mas interesa es el efecto del programa sobre el producto nacional y sobre el incremento del producto que se obtiene por unidad del complejo de recursos que se emplean en un programa. Algunos programas del Gobierno, sin embargo, escapan a la posibilidad de ser medidos desde el punto de vista económico, quedando su prioridad entregada a criterios de carácter político que escapan a toda posibilidad de medición. Por ejemplo, la elección entre programas de desarrollo industrial y programas de desarrollo industrial y programas de defensa nacional debe hacerse conforme al criterio político del gobierno; pero la elección entre un programa agrícola y uno industrial debe ser objeto de una evaluación científica. Los programas que tienen base económica, entre los que incluimos en buena parte a los programas educacionales y de salud pública se miden a través de magnitudes que valoran sus beneficios y recursos directamente relacionados con el programa, sino que también los llamados beneficios y costos indirectos.

Las "ventajas" o "beneficios económicos", o sea el producto generado, se refieren a la producción total, el valor agregado, a la economía de divisas, a la ocupación o a cualquier otro beneficio menos tangible. En cuanto a los costos de los programas o sea el valor de los factores productivos necesarios, éstos se pueden singularizar individualmente o tomarlos en conjunto; pero debido a la heterogeneidad de los recursos, que impide sumarlos físicamente y que obliga a fijar criterios de evaluación, con frecuencia se mide la productividad mediante la relación entre el

/producto obtenido

producto obtenido con el empleo conjunto de los factores y las unidades utilizadas de cada uno de ellos, singularizando, sin embargo, de preferencia el factor trabajo, al cual se asocia por lo general el término productividad.

Los factores mencionados deben ser considerados por el programador presupuestario. Para fijar las prioridades existen distintas técnicas que, por razones obvias no corresponde desarrollar aquí, y que sirven de guías para seleccionar los distintos programas sometidos a la consideración de una oficina central encargada de confeccionar el programa global del gobierno. Este programa debe ser la consecuencia de un proceso sistemático de formulación de programas en los niveles bajos e intermedios de la administración pública y de la evaluación científica de los proyectos en el nivel superior del Gobierno.

Una vez formulado el programa global del Gobierno y estructurado sus capítulos por sectores, con la información financiera obtenida a través de los cálculos de costos que se ha debido hacer, es posible confeccionar un presupuesto gubernamental.

e) La formulación del presupuesto gubernamental

Los pasos siguientes en el proceso de programación presupuestario consisten en dar forma a los presupuestos del Gobierno para que reflejen los planes y programas formulados. Ya se ha dicho anteriormente que los presupuestos modernos son un reflejo de los programas elaborados por el Estado.

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

Las etapas siguientes del proceso de elaboración van desde la preparación de los programas hasta la presentación formal del proyecto al Congreso.

/La preparación

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

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

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

/ Los principios

Los principios expuestos anteriormente son cumplidos en forma adecuada en la preparación de presupuesto-programas, donde la unidad de programa introduce la racionalidad de todo el sistema.

3) Discusión y aprobación del presupuesto

El Presupuesto gubernamental es preparado por la rama ejecutiva del poder público. Las labores técnicas se centralizan en el Ministerio de Hacienda - Dirección del Presupuesto - pero en el participan todos los niveles del gobierno y Administración, los representantes del sector productor privado y de los trabajadores, y los mecanismos planificadores en todos los niveles de la pirámide de planificación

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

Además, la discusión y aprobación del proyecto de ley por el Congreso ponen a prueba el grado de eficiencia y calidad con que el Ejecutivo prepara sus programas y distribuye los recursos estatales. (1) Esta etapa del ciclo presupuestario es de evidente utilidad para obligar al Ejecutivo a preparar con seriedad y tecnicismo sus programas y presupuestos y a fundamentar detalladamente cada una de sus decisiones en materia de gasto. El Ejecutivo debe someter a los legisladores un documento presupuestario racionalmente estructurado e ilustrativo de las decisiones básicas del gobierno, con el fin de que aquéllos puedan percatarse del sentido y orientación de cada uno de los gastos que han de autorizar.

No obstante existir clara conveniencia en la participación activa del parlamento en la gestación del presupuesto, se puede anotar algunas desventajas que surgen la mayoría de las veces de la propia imperfección de los

/sistemas democráticos

(1) Véase Smith, Harold: "The Budget as an Instrument of Legislative control and Executive Managements" PAR. Summer, 1944.

sistemas democráticos. Suele ocurrir que los legisladores no comprenden con claridad las reales necesidades de los servicios públicos y que, no percatándose del sentido de los programas gubernamentales, contribuyen a desarticularlos. Y es muy frecuente que atiendan con preferencia las necesidades de las regiones que representan en el Congreso y procuren obtener el máximo de recursos para obras públicas, mejoras y beneficios particulares, en desmedro de la unidad y armonía del plan general que representa un presupuesto fiscal programático. Asimismo, existen consideraciones de carácter electoral, muy frecuentes en los países democráticos, que los inducen a comprometer recursos públicos en obras o actividades secundarias. Toda esta maraña de intereses los suele llevar a concesiones recíprocas que destruyen la unidad de los programas públicos.

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

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

/En los Estados Unidos,

En los Estados Unidos, en cambio, el presupuesto no incluye cambios en el sistema tributario. Además, por tradición y a la inversa de la disciplinada costumbre de Inglaterra, el Congreso norteamericano introduce en el proyecto de gastos del Ejecutivo considerables modificaciones. Las atribuciones para modificar las recomendaciones del Presidente con que cuenta el Congreso estadounidense sólo tienen una limitación específica: no se pueden hacer apropiaciones para el ejército que tengan una duración superior a dos años. (1) En tanto que las iniciativas en materia de ingresos sólo pueden provenir del Ejecutivo, las referentes a los gastos pueden tener su origen en cualquiera de las dos ramas del Congreso. En la práctica ha pasado a ser tradicional que la Cámara de Representantes asuma la iniciativa en materia de apropiaciones, ejerciendo el Senado la labor de revisión de las iniciativas propuestas por aquella.(2).

Las atribuciones del Congreso Nacional en materia presupuestaria están establecidas, en América Latina en la Constitución Política del Estado, en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, y en acuerdos interpretativos de la Constitución adoptados por el Parlamento. El espíritu de la Constitución Política en estas materias es el tradicional: dar al Congreso atribuciones de carácter fiscalizador. El Congreso Nacional tiene ciertas facultades propias y algunas limitaciones, que transforman por lo general al Congreso en una entidad fiscalizadora con cierta iniciativa en materia de gastos, siendo frecuente el aumento de los gastos y el "inflamiento de las rentas".

4) Ejecución del Presupuesto-Programa.

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

/La ejecución.

(1) Véase Buck A.E.: "The Development of the Budget Idea in the U.S.".
(2) Cabe recordar que en los Estados Unidos, hasta 1912, predominaba el método de la formulación por el Legislativo, sistema que subsiste sólo en el estado de Arkansas. Además, hasta 1921 el Congreso tenía facultad para iniciar y aprobar proyectos de financiamiento y de asignaciones para el Gobierno Federal. Esto demuestra, entonces, que ha sido costumbre muy arraigada en ese país otorgar al Congreso atribuciones amplias.

La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras tendientes a hacer posible la ejecución de los programas y actividades. Para llevarla a cabo, el gobierno cuenta con un grupo de funcionarios y una organización especiales.

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

Con respecto a la recaudación de los ingresos, el régimen presupuestario latinoamericano no contiene normas acerca de la forma de proceder a la fiscalización y recaudación de los ingresos a fin de realizar el presupuesto de ingresos. Existen, sin embargo, algunas normas aisladas relativas a la forma de administrar los impuestos.

La administración de los impuestos involucra un proceso de programación y ejecución de las tareas de fiscalización tributarias. Del éxito con que se realice esta fiscalización dependerá el volumen de las recaudaciones, así como de éstas dependerá en definitiva la marcha de los programas gubernamentales. En la mayoría de los países no existe un sistema orgánico de fiscalización. Esta se realiza atendiendo a aspectos formales y cuantitativos, descuidando los verdaderamente importantes. El mecanismo de fiscalización tiende a hacerse rutinario, tanto porque las autoridades del ramo no han comprendido las modalidades modernas de administración tributaria, cuanto porque no existen criterios centrales para dirigir el trabajo del personal fiscalizador.

La labor de organismos como la Dirección de Impuestos Internos, por ejemplo, se realiza en forma mecánica. En efecto, el ciclo de la administración tributaria se inicia con las declaraciones de los contribuyentes en que éstos dan a conocer los ingresos percibidos, las ventas realizadas, los volúmenes de producción logrados, etc. Recibidas estas declaraciones, los funcionarios del servicio proceden a revisar sus imputaciones y cálculos y a determinar el impuesto que han de cancelar. Este trabajo se realiza con ayuda de los roles de impuestos que contienen todos los antecedentes relativos a cada contribuyente; sobre la base de estos roles, se despacha una orden o

/giro de

giro de cancelación del impuesto en tesorería en la fecha que la ley fija para el pago de las contribuciones.

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

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

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

Cerrado el ciclo, el contribuyente debe cancelar en tesorería el impuesto calculado. No obstante, dada la distribución de las fechas de pago, la

/percepción de

percepción de los impuestos no es regular a lo largo del año, produciéndose acumulaciones en ciertos meses y escasez de recaudación en otros. Esto origina problemas para la caja fiscal, pues los déficit acumulados, especialmente en el primer trimestre del año, obligan al gobierno a disminuir la marcha de los programas de trabajo - especialmente de obras públicas - en la época más propicia para su desarrollo, y a conformarse con cancelar sueldos y salarios. Todavía más, en los últimos años muchos gobiernos han debido recurrir al Banco Central para procurarse el dinero necesario para pagar aun los sueldos y salarios, creando así un factor inflacionario.

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

Otro factor que ha venido perturbando tradicionalmente el proceso de financiamiento del presupuesto de ingresos, es la inelasticidad estructural que ha mostrado el sistema tributario. Esta inelasticidad significa que ante un crecimiento del ingreso nacional, el sistema no es capaz de lograr un aumento equivalente en la recaudación de los impuestos, debiendo en cambio reducir sus programas o recurrir a proyectos de financiamiento extraordinario, la mayoría de las veces mediante de simple arbitro de alzar las tasas de los impuestos establecidos. La experiencia de los últimos diez años muestra que el Fisco de algunos gobiernos debido a su incapacidad de financiar los presupuestos de gastos, ha sido una de las principales víctimas de la inflación y, a su vez, uno de los principales instrumentos de propagación de este flagelo.

/El recargo

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

Por todas estas razones el proceso de ejecución del presupuesto de ingreso resulta dificultuoso e irregular. Tal vez, los mayores obstáculos que haya encontrado el sistema presupuestario latinoamericano en los últimos años residan en las características del sistema tributario señaladas, características que conducen inevitablemente a la desarticulación de los programas gubernativos. Con frecuencia el Fisco ha estado en deuda con las instituciones fundamentales del sector público por falta de caja. Así por ejemplo, no ha podido entregar regularmente sus aportes a los organismos descentralizados de fomento económico y social y la postergación que éstas entidades han sufrido en la percepción de sus entradas previstas las ha obligado a reducir sus programas y a restringir la calidad y cantidad de sus servicios.

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

5) Contabilidad del presupuesto-programa

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

/En Francia

En Francia, en cambio, existe un organismo especial dependiente del Ministro de Hacienda. En los Estados Unidos se aplican normas generales, adaptadas a las autorizaciones concretas otorgadas por el Congreso, que pueden modificarse para un año dado o para un programa dado.

Cuando los países cuentan con un presupuesto-programa se deben establecer normas de fiscalización flexibles que permitan adoptar los programas a las cambiantes contingencias de la vida nacional. Esto no significa desconocer la necesidad de un sistema fiscalizador eficiente y responsable. La rigidez de los sistemas ha hecho que en muchos países el elemento predominante en la ejecución presupuestaria sea, en último término, la excesiva fiscalización contable al extremo de que la política de realización de los presupuestos queda prácticamente subordinada a ella.

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

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

/En todo caso,

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

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

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

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

La creación de un sistema presupuestario por programas y actividades supone la conformación de un sistema de contabilidad de costos. Además, como el gobierno moderno desempeña las más variadas actividades, la contabilidad fiscal se hace compleja. Asimismo, si se tiene presente que para un presupuesto-programa se requieren diversos tipos de clasificación de las

/cuentas de

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

Las características de un sistema de contabilidad fiscal adaptado a las necesidades modernas pueden resumirse en los siguientes puntos:1)

1.- Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen, o no se cumplen las disposiciones legales sobre gastos e ingresos.
2.- Debe ser compatible, en materia de cuentas e ítem, con el sistema presupuestario; en verdad, el presupuesto y la contabilidad debieran ser partes de un mismo sistema de fiscalización fiscal.
3.- Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes.
4.- Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.
5.- Debe permitir conocer los resultados financieros; medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y organizaciones.
6.- Debe facilitar la administración en todos sus planes mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección, incluyendo informaciones sobre costos.
7.- Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.
8.- Las cuentas fiscales deben llevarse de manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas.

Llenadas estas exigencias, el gobierno estaría en situación de cumplir sus funciones en materia de contabilidad y administración. Hasta hace pocos

/años, sólo

1_ Véase Jesse Burkhead Burkhead "Goverment Budgeting" New York 1954.

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

6) Control del presupuesto-programa: pre y postauditoría.

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

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

La preauditoría tiende a reducir la responsabilidad de los servicios y reparticiones. Además, crea una duplicación de esfuerzos, una dilatación excesiva en los trámites y resoluciones y da lugar a la ineficiencia en las transacciones financieras del gobierno. En los países latinoamericanos en que se han establecido, estas excesivas fiscalizaciones engendran fricciones entre la Contraloría y los Servicios de la rama ejecutiva. (1)

/La postauditoría

(1) Véase "United Mission of Technical Assistance to Bolivia", Nueva York, 1951, y "Report of the United Nations Economic Mission to Chile", Nueva York, 1951.

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

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

1) Existe la llamada auditoría tradicional de carácter legal, que se emplea para examinar la documentación y verificar si los ingresos y gastos se han asentado de acuerdo con los requisitos estatuídos. Sirve también para examinar las órdenes de pago dadas por los oficiales administrativos. De acuerdo con este sistema, las transacciones pueden examinarse en forma detallada, una por una, o bien aplicando el método de muestras. En este último caso, se habla de "auditoría de un servicio" en vez de "auditoría de transacciones".
2) La postauditoría puede abarcar, además de su campo tradicional, el examen de las transacciones en relación con las normas administrativas de un servicio. Este sistema útil para conocer la marcha interna de un servicio, y se recomienda su aplicación por los servicios mismos a través de una repartición especial allegada a la jefatura.
3) La postauditoría puede consistir en la fiscalización de la eficiencia de la administración como un todo, verificando su eficacia desde el punto de vista de los programas. Se recomienda que esta clase de postauditoría la ejerza un organismo asesor del ejecutivo y que se concrete en informes al Ejecutivo y al Legislativo.

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

II La organización presupuestaria

a) Aspectos generales

El establecimiento de un sistema de presupuesto por programas y actividades exige algunos cambios en la organización presupuestaria del Gobierno. En los países de América Latina suele existir una organización financiera que data de muchos años atrás, que está destinada a atender las necesidades de control puramente administrativo y contable de las operaciones presupuestarias. Por consiguiente, el establecimiento de un sistema de presupuesto por programas y actividades supone una transformación progresiva de la organización financiera nacional, comenzando por las oficinas encargadas de la formulación del presupuesto en el nivel central y ministerial, continuando con los procedimientos de ejecución, y terminando con las prácticas de control contable. En esta parte se discutirán algunos de los principales aspectos que presenta la organización de los mecanismos de formulación del presupuesto, sobre todo en lo que toca a la organización de las oficinas centrales de presupuesto y de las oficinas ministeriales respectivas.

La implantación de un sistema de presupuesto por programas y actividades requiere, naturalmente, adecuar la organización presupuestaria a las necesidades de la programación de corto plazo. Debe, pues, quedar capacitada para colaborar con los organismos de planificación en la elaboración de los programas de acción que debe contener el documento presupuestario. Actualmente, las oficinas de presupuesto son, en general, entidades preparadas más que nada para llevar a cabo las tareas rutinarias de administración del presupuesto y no están, por consiguiente, capacitadas para una adecuada programación de los gastos públicos, pues su labor comúnmente se limita a una revisión aritmética de las peticiones de gastos que le formulan los ministerios. Por otra parte, las oficinas ministeriales de presupuesto, cuando existen, suelen estar recargadas de trabajo administrativo y contable, y su función se limita a servir de vehículo de transmisión de las peticiones de gastos formuladas por las dependencias del ministerio.

/Para la

Para la aplicación de un presupuesto por programas y actividades, es preciso que la actitud pasiva de las oficinas de presupuesto se transforme en una acción dinámica de promoción del trabajo planificador en todos los niveles de la organización pública. Debe presionar, por una parte, a los organismos de planificación para que le den las orientaciones de largo y mediano plazo, y por otra, a las unidades administrativas para que preparen los programas de acción conforme a dichas orientaciones. En suma, la organización presupuestaria enlaza la planificación con la administración dentro del Gobierno, y se transforma en un motor de los trabajos de programación dentro de la Administración Pública.

La necesidad de lograr la interconexión del sistema de planificación con el presupuesto fiscal deriva de admitir el concepto del presupuesto como plan operativo de corto plazo del Gobierno, y no como un esquema de cuentas para administrar fondos públicos.

Deben coordinarse el sistema nacional de planificación - integrado por una pirámide de oficinas de planificación gubernamental cuya cúspide es la oficina central de planificación - y el sistema nacional de presupuestos, con sus oficinas ministeriales y su unidad central.

b) Procedimientos para la coordinación de los procesos de planificación y presupuestos

Según las concepciones en boga, los presupuestos deberían ser planificados en sus grandes líneas, como parte del proceso general de programación del desarrollo económico. Las proyecciones del sector público, que están contenidas en las proyecciones macroeconómicas dentro de un plan de desarrollo fijan para los distintos años del plan las metas de gasto público que se deben alcanzar. Estas mismas proyecciones muestran la distribución de los gastos entre el consumo y la inversión y además su composición en términos funcionales. Sobre la base de estos datos, la oficina central de planificación está en condiciones de recomendar a las autoridades ejecutivas cuál debe ser el nivel de gastos públicos para el próximo año y cuál debe ser su composición. Aprobado un determinado volumen de gastos, de acuerdo con las posibilidades de financiamiento, las autoridades ejecutivas lo comunican a los organismos presupuestarios, para que a su

/vez preparen

vez preparen y repartan los instructivos para la formulación del presupuesto a las distintas unidades administrativas del Gobierno, según se vio en los párrafos anteriores.

La preparación del presupuesto en un país en que existe un sistema de planificación gubernamental estrechamente coordinado con el mecanismo presupuestario, se hace con estrecha coordinación entre la Organización para el Planeamiento y de la Organización Presupuestaria, aspecto éste último que es el que le da vida a todo el proceso interno de planificación dentro de un Gobierno.

c) Organización de la Oficina Central de Presupuestos

La Organización Presupuestaria tiene forma de pirámide con su cúspide en la Oficina Central de Presupuestos y sus bases constituidas por las oficinas de presupuesto de los Ministerios y de las instituciones descentralizadas.

La Oficina Central de Presupuestos es la encargada de la programación presupuestaria, ciñéndose a las orientaciones del plan de desarrollo, y de vigilar la ejecución de los programas presupuestarios, colaborando en el manejo de la caja fiscal. Su dirección debería estar a cargo de un Director con suficientes facultades de orientación del trabajo y fuerza administrativa quien contara, además de sus divisiones de líneas, con asesores jurídicos y económicos, según las necesidades.

i) División de Programación Presupuestaria

Como la mayoría de las oficinas de presupuesto de América Latina carecen de una organización adecuada a los requerimientos de la programación presupuestaria, podrá pensarse en la necesidad de introducir aquellas secciones que estén capacitadas para realizar las tareas que implica dicha función.

En este sentido, parecería fundamental iniciar el proceso de reforma de la organización presupuestaria creando una unidad de programación dentro de la Oficina Central de Presupuestos, unidad que podría ser la encargada de propulsar la transformación de la organización presupuestaria total y de los procedimientos en todos sus niveles. Esta unidad debería estar formada por técnicos en planificación presupuestaria con preparación adecuada.

/La División

La División de Programación Presupuestaria debería encargarse de colaborar en la formulación de los programas presupuestarios. Para este efecto, debería elaborar las formas técnicas a que se sujetaría la preparación y presentación de los programas presupuestarios. Además podría tener a su cargo la confección de los instructivos y formularios que sirvan de base para la preparación de los programas, en función de los planes generales.

Esta División debería planear, dentro de las normas legales vigentes, la estructura del proyecto de presupuesto. Asimismo podría preocuparse de los aspectos técnicos que regulen la presentación del proyecto de ley de presupuesto en lo referente a clasificaciones.

Para hacer la programación del gasto público para el año siguiente, esta División deberá realizar investigaciones sobre las finanzas del sector público y tratar de precisar los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos en la economía nacional. Estas investigaciones deben iniciarse con los trabajos de reclasificación de las estadísticas fiscales disponibles, preparando los cuadros económicos y por función de las transacciones del sector público. Todo el material reunido debe servir de base para la confección de un verdadero diagnóstico del desarrollo del sector público sobre cuya base se prepararían las proyecciones que orientarán el gasto público en el futuro. Naturalmente estas proyecciones deben elaborarse conjuntamente con la oficina central de planificación y formar parte de los planes de desarrollo económico.

A la Oficina Central de Presupuestos correspondería establecer criterios para hacer la evaluación de los distintos sectores que cubren las proyecciones. Para este efecto, se podría pensar en fijar una pauta conforme a la cual se haría la selección de cada uno de los programas presupuestarios.

Conforme a estas pautas, la Oficina Central de Presupuestos podría proceder a seleccionar los programas presentados por las dependencias e ir conformando el proyecto de presupuesto.

Para la formulación de los programas por parte de la División de Programación Presupuestaria cabría pensar en la existencia de tres unidades

/administrativas encargadas

administrativas encargadas de reunir y evaluar los datos. Estas secciones podrían ser la de estadísticas fiscales, la de estudios fiscales y la de programas presupuestarios.

La sección de estadísticas fiscales debería encargarse, entre otras cosas, de la tarea de reunir y evaluar las estadísticas fiscales relativas a ingresos y gastos del sector público. En este sentido, sería de particular importancia que realizara la labor de tabulación y sistematización de las estadísticas fiscales conforme a los esquemas de clasificación que se hayan diseñado para confeccionar los estudios fiscales. Esta misma sección debería llevar las estadísticas de ingresos y gastos públicos mensuales, así como las de crédito público y las demás que se soliciten para elaborar los informes periódicos que deben presentarse en el Ministerio de Hacienda. En general, podría pensarse que esta oficina estuviera encargada de desarrollar todas las actividades concernientes a la preparación y presentación de estadísticas encaminadas a dar a conocer las principales tendencias que muestra el manejo presupuestario.

La sección de estudios fiscales podría encargarse de realizar permanentemente el análisis económico de los datos financieros mencionados anteriormente, con miras a facilitar la formulación de una política fiscal que promueva una eficaz gestión fiscal en lo que se refiere a los objetivos de estabilidad económica, aceleramiento del desarrollo económico y mejor distribución de los ingresos. Sobre la base de los análisis mencionados, debería presentarse una evaluación de los principales aspectos que conforman el sistema fiscal, lo que haría posible, además, la identificación de los principales escollos que impiden un adecuado desenvolvimiento del sector público como instrumento de aceleración del crecimiento económico. El diagnóstico de la situación fiscal podría presentarse en un informe anual sobre el desarrollo de las finanzas públicas en el año anterior, documento que contendría una verdadera evaluación de resultados alcanzados por el Gobierno en sus gestionse financieras.

La sección de programas presupuestarios podría encargarse de asesorar a los Ministerios y entidades descentralizadas en la elaboración de sus programas de trabajo anual, según las orientaciones establecidas en los

/planes de

planes de desarrollo. Esta asesoría podría tener por objeto colaborar en los aspectos de técnica presupuestaria con los Ministerios y no tiene nada que ver con las técnicas sustantivas que los funcionarios de éstas utilicen para fijar las metas y establecer los recursos, materias todas que corresponden a los técnicos especializados respectivos.

A esta unidad le cabría la responsabilidad de fijar las normas a que deben someterse los organismos gubernamentales para elaborar los programas de sus actividades; para este efecto debería confeccionar los formularios correspondientes y fijar las pautas o criterios fundamentales que sería aconsejable seguir para la presentación de los programas. Le incumbiría, además, el estudio y recomendación de los distintos programas conforme a las prioridades que se hayan fijado. También debería estudiar los informes mensuales sobre los progresos obtenidos en la ejecución de los programas que le presentarían los Ministerios y sus dependencias, con el objeto de hacer una evaluación sobre los resultados obtenidos y de preparar el informe que sobre estas materias debería presentar la Oficina Central de Presupuestos al Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Este informe debería indicar con claridad las fallas o desviaciones que se observan en la consecución de las metas de los programas e indicar los posibles correctivos que parezcan aconsejables. Finalmente, cabría mencionar la necesidad de que se edite y mantenga al día un manual de presupuestos en el que se señalen las instrucciones y métodos para preparar los programas y presupuestos anuales.

ii) <u>División de Administración Presupuestaria</u>

Junto a la División de Programación Presupuestaria, podría pensarse en la existencia de otra División encargada de la administración del presupuesto. Esta División debería orientar la ejecución presupuestaria.

Con respecto a su intervención en la formulación del proyecto de presupuesto, puede pensarse en la necesidad de que esta División recoja de la División de Programación las orientaciones básicas que ésta prepare para distribuir los gastos públicos; sobre la base de las instrucciones debería estudiar las solicitudes de gastos que formulen los Ministerios y sus dependencias. A este respecto, conviene señalar la necesidad de

/que exista

que exista dentro de la Oficina de Administración número suficiente de analistas presupuestarios encargados de examinar la veracidad de las peticiones de los diferentes Ministerios. Además, le correspondería preparar los cálculos de rentas e ingresos para el año siguiente, los cuales servirían de pauta para la preparación del documento presupuestario.

Dentro del proceso de ejecución de presupuesto, corresponde a esta unidad la tarea de vigilar y controlar el movimiento de las asignaciones y en general, de todas las operaciones relacionadas con la ejecución contable del presupuesto. Para estos efectos, debería hacer, en primer lugar, la estimación de los rendimientos probables de las rentas e ingresos en el mes siguiente y luego, preparar el acuerdo de cupos de gastos por programas y Ministerios, siguiendo como pauta los programas de ejecución del presupuesto que hayan preparado con estos propósitos. En algunos países resulta conveniente llevar un control más o menos estricto de las asignaciones en cada mes a fin de evitar que se giren gastos no considerados dentro de la ley de presupuestos.

iii) <u>División de Organización y Métodos</u>

La práctica de incluir dentro de la Oficina Central de Presupuestos, unidades de organización y métodos se ha ido extendiendo en América Latina. Por ello cabría agregar que junto a las Divisiones anteriores podría existir una División de Organización y Métodos que tuviera a su cargo las tareas de racionalizar la organización y los procedimientos presupuestarios buscando una mayor eficiencia administrativa en la ejecución de los programas y una mayor economía en sus costos, a través de una mejor combinación de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a cada programa.

d) <u>Organización presupuestaria ministerial</u>

En cada uno de los Ministerios debería haber una oficina de presupuestos encargada de la elaboración, en función de los programas establecidos, del anteproyecto de presupuesto anual de gastos. Para este efecto, debería elaborar la información presentada por las dependencias del Ministerio y adaptarlas a los requisitos de la técnica presupuestaria que se hayan fijado, llenando los formularios que le hayan sido sometidos por la Oficina Central de Presupuestos.

/Con respecto

Con respecto a la ejecución presupuestaria, le corresponde elaborar las sugerencias de traslados presupuestarios, confeccionar los proyectos de cupos mensuales de gastos, y ejecutar el presupuesto de acuerdo con las normas que se le impartan. Para hacer la ejecución contable del presupuesto debería llevar una relación de los gastos que se están realizando durante el ejercicio fiscal, debiendo formar y mantener al día el inventario de los bienes del Ministerio. A las oficinas presupuestarias de nivel ministerial, debería corresponder además la tarea de llevar la contabilidad general del Ministerio, examinar las cuentas y pasarlas a la Contraloría General de la República para su fenecimiento. La contabilidad debería llevarse de tal manera que permita calcular el costo de cada una de las actividades directas o de los programas relacionados con el respectivo Ministerio para utilizarlo en la preparación del presupuesto. Esta contabilidad de costos internos del Ministerio debería abarcar el nivel de programas y actividades.

Finalmente, podría aconsejarse que esta Oficina llevara adelante las tareas de manejo de algunos fondos, efectuando el pago interno de los gastos y servicios según se disponga. Esta sección debería cumplir sus funciones de acuerdo con las normas y reglamentos de la Oficina Central de Presupuestos y de la Contraloría General.

e) Organización presupuestaria de algunos países latinoamericanos

Se incluye a continuación la descripción de la organización presupuestaria de algunos países latinoamericanos, que de una u otra forma han ido adoptando las modernas técnicas presupuestarias, en la preparación de sus Presupuestos. Esto último ha motivado que los sistemas orgánicos a través de los cuales se programa, formula, ejecuta y controla el presupuesto deban ser revisados y adaptados a las nuevas tareas y responsabilidades que trae consigo la programación presupuestaria.

i) La organización presupuestaria en Venezuela

La administración del proceso presupuestario en Venezuela está centralizada en la Dirección General de Presupuesto, que funciona como dependencia del Ministerio de Hacienda, y cuya función principal es la preparación y control administrativo y por programas del Presupuesto Nacional.

/Otras obligaciones

Otras obligaciones suyas son: 1) mejorar los sistemas de control de los diferentes programas que realicen los Ministerios; 2) elaborar los estudios encaminados a mejorar las estimaciones de ingresos públicos; 3) estudiar normas para mejorar la elaboración y ejecución del Presupuesto Nacional.

En su estructura orgánica la Dirección General de Presupuesto está compuesta de las siguientes reparticiones (ver organigrama):

Oficina del Director, cuyo objetivo central es lograr la planificación, dirección y coordinación de las labores que debe realizar la Dirección General del Presupuesto y que están orientadas, como ya se dijo, hacia la preparación y control administrativo y por programas del Presupuesto Nacional.

División de preparación y ejecución del presupuesto cuyas principales finalidades son: 1) estudiar las normas y procedimientos aplicables al proceso de preparación del Presupuesto de los Ministerios; 2) efectuar el análisis, evaluación y discusión de los anteproyectos de presupuesto ministeriales; 3) controlar la ejecución del presupuesto, verificando el cumplimiento de las previsiones financieros iniciales, investigando posibles deficiencias en las asignaciones presupuestarias y constatando el grado y eficiencia con que se llevan a cabo los programas establecidos, y 4) estudiar e informar acerca de las solicitudes de modificaciones presupuestarias tales como, créditos adicionales, rectificaciones, sobregiros, etc.

División de análisis de ingresos, que tiene por misión efectuar los estudios e investigaciones necesarias para realizar las estimaciones de ingresos públicos, que servirán de base a la elaboración del Presupuesto de Gastos.

Sección de contabilidad fiscal, cuyos objetivos son: 1) centralizar el registro de las transacciones del Gobierno Central; 2) control de la cuenta de caja del Tesoro; 3) control de los compromisos y desembolsos clasificados por despachos ejecutivos y partidas presupuestarias.

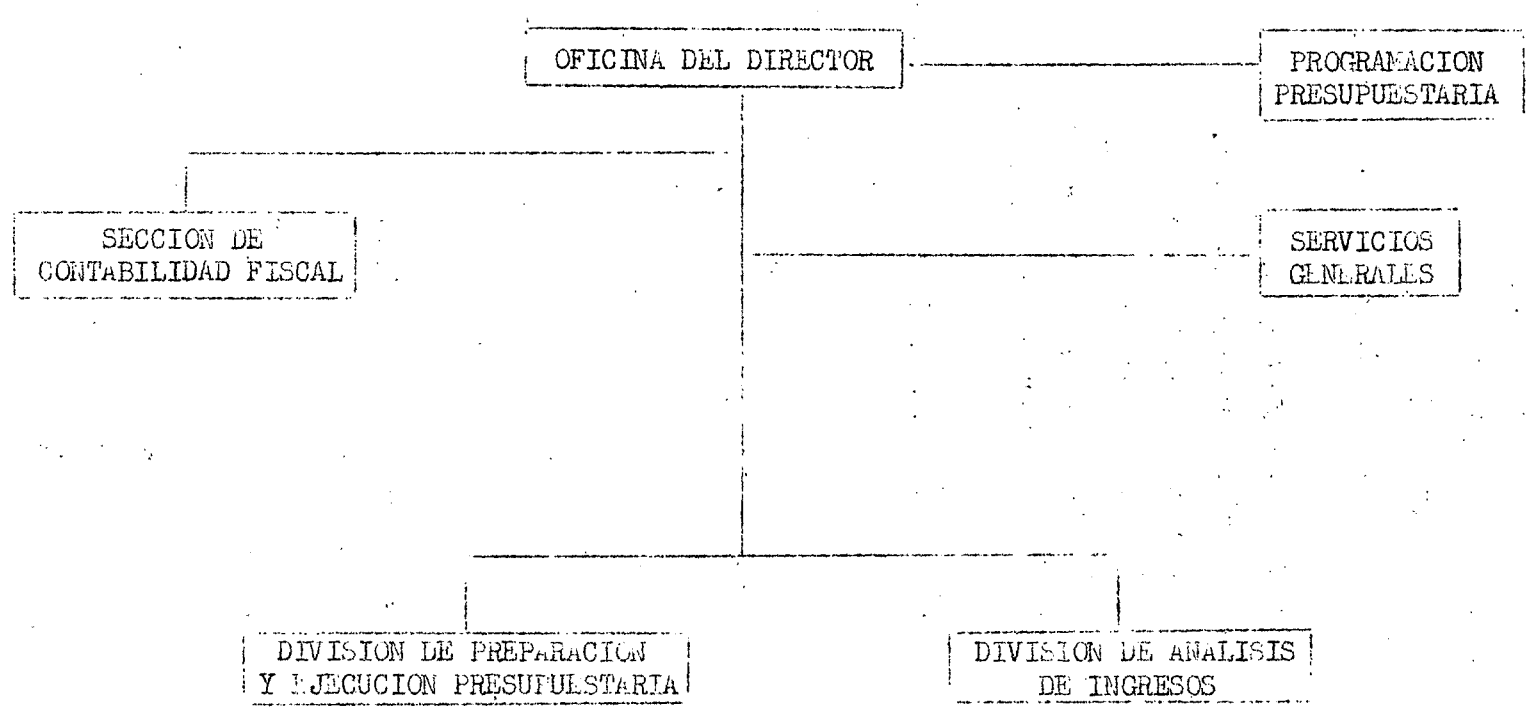
Programación presupuestaria. Es de creación reciente y se encarga de la planificación presupuestaria junto con los Ministerios correspondientes.

En cada Ministerio existe una oficina rectorial de Programación y Presupuestos encargada de preparar el proyecto de presupuesto y de realizar la vigilancia de su ejecución.

/Organigrama

/ii) Organización

DIRECCION GENERAL DEL PRESUPUESTO



ii) Organización presupuestaria de Bolivia

Las labores de administración, asesoramiento y control de la política presupuestaria, están centralizadas en la Dirección General de Presupuesto, dependientes del Ministerio de Hacienda y Estadística. Sus funciones más importantes son:

a) Atender todos los asuntos de carácter presupuestario que corresponden al Ministerio.

b) Preparar, elaborar y ejecutar los presupuestos Nacional y Departamental, teniendo en cuenta para ello, las prioridades adoptadas por el Gobierno.

c) Administrar los Presupuestos indicados en el punto anterior, vigilando su correcta ejecución y aconsejando medidas a corto y largo plazo para el financiamiento oportuno de ellos.

d) Servir de enlace entre las dependencias del Ministerio de Hacienda, la Junta Nacional de Planeamiento, el Banco Central, el Consejo de Estabilización Monetaria y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, con el objeto de coordinar las políticas Fiscal, Financiera y de Desarrollo, en su planteamiento y ejecución, y

e) Realizar estudios tendientes a mejorar el régimen presupuestario adoptando modernas técnicas de organización, dirección, coordinación y control en las reparticiones de su dependencia.

En el cumplimiento de las funciones recién descritas y de aquellas que se derivan de la planificación, organización, dirección y control del presupuesto, la Dirección General respectiva ha adoptado la siguiente estructura orgánica:

Como dependencia directa de la Dirección General existe la Administración Nacional de Presupuesto, cuyas tareas más importantes son las de:

1. Realizar estudios y asesoramiento en materias presupuestarias.

2. Dictaminar sobre el régimen legal de la preparación, ejecución y financiamiento del Presupuesto y proponer proyectos de legislación para mejorar el régimen.

/3. Realizar

3. Realizar el cálculo de ingresos y egresos en cooperación con otros organismos competentes.
4. Elaborar de acuerdo a planes de trabajo sistemáticos, el proyecto de presupuesto y asesorar en su discusión en las Comisiones del Congreso.
5. Atender todo lo referente a la administración del presupuesto e impulsar la adopción de técnicas modernas con el objeto de elevar el grado de eficiencia administrativa.
6. Crear sistemas de control de gastos mediante analistas presupuestarios, control de compromisos y pagos, contabilidad de estos últimos, etc.

La Administración Nacional de Presupuesto se compone a su vez de los siguientes organismos, cuyas funciones respectivas son las que se describen:

Departamentos de Estudios y Programación:

i) Le corresponde participar en la planificación de los gastos a través de la programación de los presupuestos nacional, departamentales, municipales, etc.

ii) Efectuar estudios que tiendan a perfeccionar la nueva técnica del "Presupuesto por Programas".

iii) Elaborar las clasificaciones Funcionales y Económica de los gastos presupuestados y realizados y además estadísticas que faciliten la determinación de costos totales y/o unitarios.

iv) Asesorar a la Administración Nacional de Presupuesto en la implantación de sistemas técnico-administrativos para el mejor cumplimiento de las funciones.

v) Redactar materiales y folletos destinados a capacitar al personal en las técnicas presupuestarias.

Departamento de operación presupuestaria, encargado de:

i) Controlar la ejecución programada de los presupuestos nacional, departamentales y de las empresas e instituciones del sector público.

ii) Sugerir reformas para la mejor ejecución del presupuesto.

iii) Realizar las funciones de pre-analista en la ejecución del presupuesto y verificar la correcta aplicación de los giros presupuestarios.

iv) Llevar registros del movimiento económico y financiero de los diferentes servicios de la administración pública.

/v) Controlar

v) Controlar los compromisos contraídos por el Gobierno e informar al Director para su oportuno financiamiento.

Departamento de Contabilidad, al que corresponde:

i) Implantar sistemas de contabilidad.

ii) Supervigilar el correcto registro de las partidas propuestas, autorizadas y pagadas.

iii) Elaborar estudios de resultados.

iv) Prestar asesoría en materia contable.

iii) Ubicación de la Oficina Central de Presupuesto

En la mayoría de los países latinoamericanos, la Oficina Central de Presupuestos es una dependencia del Ministerio de Hacienda, siendo el ministro del ramo el vocero del Ejecutivo en el Congreso en materias presupuestarias.

Sin embargo, existen algunos países, donde la oficina mencionada está radicada en el nivel de la Presidencia de la República. Tal es, por ejemplo, el caso del Brasil, donde la función presupuestaria está radicada en el Departamendo Administrativo del Servicio Público (DASP) dependiente del Presidente. En Panamá existe el Departamento de Presupuesto dentro de la Dirección General de Planificación y Administración dependiente de la Presidencia. En Costa Rica, esta función está asignada al Departamento de Planes Anuales de la Oficina de Planificación, ubicada junto al Presidente.

Otros países han trasladado sus oficinas de presupuesto a nivel presidencial. Sin embargo, para la aplicación del presupuesto por programas lo más importante no radica en la ubicación de la Oficina Central, sino en su eficiencia y en su integración efectiva al proceso de planificación.

Resumen

El proceso presupuestario se compone de distintas etapas, entre las cuales se destacan las de formulación del presupuesto, la discusión y aprobación, la ejecución, la contabilidad y control y la evaluación.

Todo el proceso presupuestario se orienta por ciertos principios, como son los de programación, universalidad, exclusividad, unidad, especificación, periodicidad, acuciosidad y claridad.

Con respecto a la etapa de formulación se discuten las distintas fases de la preparación del presupuesto, comenzando con la programación global de los gastos, siguiendo con su especificación detallada y terminando con el estudio del financiamiento y compatibilización total.

El Presupuesto gubernamental es preparado por la rama ejecutiva del poder público. Las labores técnicas se centralizan en el Ministerio de Hacienda - Dirección del Presupuesto - pero en él participan todos los niveles del gobierno y Administración, los representantes del sector productos privado y de los trabajadores, y los mecanismos planificadores en todos los niveles de la pirámide de planificación.

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

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

La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras tendientes a hacer posible la ejecución de los programas y actividades. Para llevarla a cabo, el gobierno cuenta con un grupo de funcionarios y una orgacnización especiales.

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

/El gobierno

El gobierno necesita fiscalizar las operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto para conocer su alcance y poder introducir oportunamente las enmiendas y los cambios de rumbo que las circunstancias aconsejen.

Cuando los países cuentan con un presupuesto-programa se deben establecer normas de fiscalización flexibles que permitan adoptar los programas a las cambiantes contingencias de la vida nacional. Esto no significa desconocer la necesidad de un sistema fiscalizador eficiente y responsable. La rigidez de los sistemas ha hecho que en muchos países el elemento predominante en la ejecución presupuestaria sea, en último término, la excesiva fiscalización contable al extremo de que la política de realización de los presupuestos queda prácticamente subordinada a ella.

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

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

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

/La implantación

La implantación de un sistema de presupuesto por programas y actividades requiere, naturalmente, adecuar la organización presupuestaria a las necesidades de la programación de corto plazo. Debe, pues, quedar capacitada para colaborar con los organismos de planificación en la elaboración de los programas de acción que debe contener el documento presupuestario. Actualmente, las oficinas de presupuesto son, en general, entidades preparadas mas que nada para llevar a cabo las tareas rutinarias de administración del presupuesto y no están, por consiguiente, capacitadas para una adecuada programación de los gastos públicos, pues su labor comúnmente se limita a una revisión aritmética de las peticiones de gastos que le formulan los ministerios. Por otra parte, las oficinas ministeriales de presupuesto, cuando existen, suelen estar recargadas de trabajo administrativo y contable, y su función se limita a servir de vehículo de transmisión de las peticiones de gastos formuladas por las dependencias del ministerio.

Bibliografía

Bordner, H.W. "Financial and Accounting Administration in the Federal Government". Accounting Review, Oct., 1949.

- "Department of Defense Views on Cost Basis of Accounting in Financial Control", Federal Accountant , March, 1955.

- "The Development of Army Accounting", PAR, Spring 1949.

- "Federal Government Accounting Principles", Federal Accountant, September, 1954.

Brasfield, Karney, "The Role of Accounting in Cost Budgeting", Federal Accountant. Dec. 1954.

Controller General "The Contribution of Accounting to Better Management",GPO, August 15, 1952.

Federal Accountant, Vol. 3, N° 3, Symposium: The Accountant and the Budget.

Federal Accountant, Special Issue, Jan, 10, 1952, Symposium on Internal Control.

Gearhart, Harold "Integration of Treasury and Agency Accounts" Federal Accountant, Dec. 1954.

GAO, Treasury BCB, The Joint Program for Improving Accounting in the Federal Government, January, 1953.

/GAO, Accounting

GAO, Accounting Principles Memo N° 1 Statementeof Accounting Principles and Standards for Guidance of Executive Agencies of the Federal Government Govt. Printing Office, Nov., 26, 1956.

GAO, Annual Progress Report to Improve Accounting in the Federal Government, Dec., 31, 1954.

Inter-University Case Program, General Accounting Office Disallowance Cases, Jan. 29, 1954.

Kohler, Eric, Accounting Problems of a Governmental Agency (activity concept at TVA)

Long, Robert "Audit Activities Today in the General Accounting Office", Federal Accountant, Vol. 3, N° 4, March, 1954.

Morey and Hackett "Fundamentals of Governmental Accounting," Wiley, 1942.

Reece, Harril, "Responsability and Activity Accounting in the Federal Government", Federal Accountant, Vol. 3, N° 2, Dec., 1953.

Russell, T.E. "An Accounting System with accrual Features for an Agency Operating on an Annual Appropriation." Federal Accountant, Vol. 3, N° 1, Sept. 1953.

Simpson, Clark, "Controls in MSA Abroad", Accounting Review, Jan. 1953

U.N. Department of Economic Affairs "Governmental Accounting and Budget Execution Nov. 1952.

U.S. Congress, 91 C, 2 S, "To improve Budgeting, Accounting and Auditing Methods of Federal Goverment, hearings, Sen. Comm. on Expenditures in the Executive Dep. Feb. 1950

Wood, R.E. "View of the Coast Guard Management on Uses of its New Accounting System", Federal Accountant Summer, 1952.

Zucker, M.K "Industrial Fund Accounting in the Defense Department", NACA Bulletin, Jan. 1952.

Organización y Funciones de la Oficina de Presupuestos

Holcomb, An N., "Over-all Financial Planning Through the Bureau of the Budget", PAR, Spring, 1941.

Latham, Earl "Executive Management and the Federal Field Service", PAR, Winter, 1945 (BOB field offices)

Maass, Arthur "In Accord With the Program of the President: an Essay on Staffing the Presidency", Public Policy. IV article I, part II; on inability of BOB to serve general staff role.

/Morstein-Marx,

Morstein-Marx, Fritz	"The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role", APSR, August, 1945, 1945.
Neustadt, Richard	"Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance", APSR, Sept. 1954.
Pearson, N.M., "	"General Administrative Staff to Aid the President" PAR, Spring, 1944.
-	"The Bureau of the Budget; From Routine Business to General Staff", PAR, Spring, 1943.
Perloff, H.S.,	"Budgetary Symbolism", Public Policy, II, 1941.
Sapp, Carl.	"Executive Assistance in the Legislative Process", PAR, Winter, 1946.
Smith, Harold	"A Day in the Federal Bureau of the Budget", Municipal Finance, Feb. 1941
U.S. BOB:	Functions and Organization, mimeo, Oct. 1953.
Rawson,	"Formulation of the Federal Budget", Public Policy, II largely on procedure of old Division of Estimates.
U.S.BOB	Excerpts From the Principle Laws Relating to the BOB mimeo, Aug. 1953.
-	Staff Orientation Manual, 1951
William, J.D.	"The Impounding of Funds by the BOB, Inter-University Case Comm. N° 28, Nov. 1855.

Bibliografía de Consulta

PUBLICACIONES DE INTERES LATINOAMERICANO

1.	Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas	"Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función"	E/CN.12/BRW1/L.2
2.	CEPAL	"El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico"	E/CN.12/BRW.I/L.3
3.	Subdirección Fiscal	"Reclasificación de los gastos e ingresos del gobierno en varios países"	E/CN.12/BRW.1/L.4 y ST/ECA/52 Add. 1
4.	Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas	"Presupuesto de programas y de ejecución por actividades"	E/CN.12/BRW.1/L.5
5.	Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas	"Contabilidad Económica Nacional y Contabilidad del Sector Público"	E/CN.12/BRW.1/L.6
6.	CEPAL	"El sistema presupuestario de Chile"	E/CN.12/BRW.1/L.7
7.	Edison Gnazzo	"El presupuesto en Uruguay"	E/CN.12/BRW.1/1
8.	Documento preparado por los participantes de Chile	"Problemas en la aplicación de un presupuesto por programas"	E/CN.12/BRW.1/2
9.	Documento preparado por los participantes de Chile	"La reforma presupuestaria chilena"	E/CN.12/BRW.1/3
10.	Subdirección Fiscal y Financiera	"Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado"	N.Y., 1957 (ST/ECA/8)
11.	Subdirección Fiscal y Financiera	"Contabilidad pública y ejecución del presupuesto"	N.Y., 1952 (ST/ECA/16)
12.	Informe del Seminario sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias		Ciudad de México 1953 (ST/TAA/Ser.C/14)

13.	Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación presupuestarias en la región de la CEALO		Bangkok, 1955 (ST/TAA/Ser.C/25)
14.	Informe del segundo Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuesta		Bangkok, 1957 (E/CN.11/L.51)
15.	Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuesta		Santiago, 1959 (ST.TAO/Ser.C/39)
16.	Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuesta		Africa, Addis Abbeba 1961
17.	Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuesta		Santiago, 1962 (E/CN.12/634)
18.	Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales	"Manual de presupuestos por programas y actividades"	E/CN.12/BRW.2/L.4
19.		Anexo: "Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital"	E/CN.12/BRW.2/L.4
20.	Secretaría de la CEPAL	"Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal"	E/CN.12/BRW.2/L.5
21.	CEPAL	"Estructura de un programa presupuestario"	E/CN.12/BRW.2/L.6
22.	Secretaría de la CEPAL	"La adaptación de la organización presupuestaria a las necesidades de la programación del presupuesto"	E/CN.12/BRW.2/L.8
23.	Secretaría de la CEPAL	"La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas"	E/CN.12/BRW.2/L.9
24.	Secretaría de la CEPAL	"La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria"	E/CN.12/BRW.2/L.10
25.	Secretaría de la CEPAL	"Reseña de los trabajos de reclasificación de los gastos e ingresos públicos en los países de América del Sur"	E/CN.12/BRW.2/L.11
26.	Jorge Irisity	"El sistema de presupuestos cuadrienales del Uruguay y sus posibilidades para la aplicación de la técnica de presupuestos por programas"	BRW.2/1
27.	Edison Gnazzo	"Gastos e ingresos públicos del Uruguay"	BRW.2/2
28.	Brígido Rodríguez Báez	"Aspectos del sistema presupuestario del Paraguay"	BRW.2/3

29.	Contaduría General de la Nación	"Clasificación funcional de los gastos presupuestales del Uruguay"	BRW.2/4
30.	Oscar Gandarillas V., Antenor Santa Cruz y Fernando Bueno	"Introducción del presupuesto por programas en Bolivia"	BRW.2/5
31.	Dirección Nacional del Presupuesto	"Organización administrativa y presupuestal de Colombia"	BRW.2/6
32.	Grupo de Trabajo encargado del Sector Público, Comisión de Inversiones y y Desarrollo Económico, en colaboración con el Grupo Asesor CEPAL/DOAT destacado en el Uruguay	"Sector Público del Uruguay: modelo de clasificación funcional desagregado para la identificación de programas y clasificación económico-funcional"	BRW.2/7
33.	Dirección Nacional del Presupuesto	"Administración y ejecución presupuestal en Colombia"	BRW.2/8
34.	Luis Ercone	"Ensayo de clasificación económico-funcional de los gastos públicos del Presupuesto Nacional Argentino para el ejercicio 1962"	BRW.2/9
35.	Darío Pavez, Andrés España y Enrique Narciso Guerra	"Experiencia de Venezuela en la implantación del sistema de presupuesto-programa"	BRW.2/10
36.	Agnello Uchoa Bittencourt	"Orçamentos Públicos no Brasil"	BRW.2/11
37.	Phedor Emmanuels	"Algunas observaciones sobre les desarrollos en la Administración Presupuestaria en Surinam"	BRW.2/12
38.	Informe Provisional del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica		BRW.2/13

39.	Juan Ignacio Jiménez	"El presupuesto funcional o por programas"	Programa de Capacitación CEPAL/DOAT Lima, mayo 1962
40.	Félix Pando	"Conceptos básicos del Seminario de Contabilidad de Costos"	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Curso Básico de Santiago, febrero de 1963
41.	Harvey Walker	"Curso de Elaboración y Ejecución Presupuestaria"	ESAPAC, San José, Costa Rica diciembre de 1962
42.	Jean Peset	"Técnica del Presupuesto"	ESAPAC, San José, Costa Rica octubre de 1962
43.	Gonzalo Martner	"La técnica de la programación presupuestaria"	Trimestre Económico, N° 114 México, 1961
44.	Gonzalo Martner	"Los presupuestos gubernamentales"	Editorial Universitaria Santiago, Chile 1962
BRASIL			
45.	Conselho de Desenvolmimento do Estado de Rio Grande do Sul	"Bases para emplantaçao de arçamento por programa no Rio Grande do Sul" (Trabalho Preliminar) 1962	
46.	Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste	"Programaçao arçamentaria"	II Curso de Desenvolvimento Economico. 1962
PERU			
47.	Instituto Nacional de Planificación del Perú	"La Planificación Peruana"	
48.	Ministerio de Hacienda y Comercio del Perú	"Presupuesto del Gobierno Central"	Perú, 1963.
VENEZUELA			
49.	Ley Orgánica de la Hacienda Pública		1961
50.	Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal		1963

51.	Dirección General del Presupuesto	Proyecto de presupuesto por programas	1963
52.	Dirección General del Presupuesto	Manual de Presupuesto-Programa	1961
53.	Darío Pavez y Carlos Matus	"Un sistema de Presupuesto-Programa"	Caracas, 1961
COLOMBIA			
54.	Dirección Nacional de Presupuesto	Manual de preparación del Presupuesto	1960
56.	Dirección Nacional de Presupuesto	"Resumen del Presupuesto"	Anual
57.	Dirección Nacional de Presupuesto	"Análisis económico del Presupuesto"	
58.	Dirección Nacional de Presupuesto	"Boletín de la Dirección del Presupuesto"	
59.	Dirección Nacional de Presupuesto	"Presupuesto de Colombia"	Anual
60.	Dirección Nacional de Presupuesto	"La técnica de presupuesto por programas"	
CHILE			
61.	Ley Orgánica del Presupuesto		1959
62.	Dirección General de Presupuesto	"Inversión Pública" Sector I: Transportes Sector II: Agricultura Sector III: Industrias Sector IV: Minería Sector V: Energía y Combustibles Sector VI: Edificación (Grupo Vivienda) Sector VII: Urbanización y Comunicaciones Sector VIII: Varios	1963
63.	Dirección General de Presupuesto	Programas del Gobierno contenidos en la Ley de Presupuesto para el año 1958	
64.	Dirección General de Presupuesto	Presupuesto de Ingresos y Gastos	Anual

BOLIVIA			
65.	Ministerio de Hacienda	Presupuesto General de la Nación	1962
66.	Ministerio de Hacienda	"El Presupuesto por Programas en Bolivia"	1961
ECUADOR			
67.	Comisión Técnica del Presupuesto	Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, año fiscal de 1963	
68.	Comisión Técnica del Presupuesto	Anexo Informativo. Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, año fiscal de 1963	
69.	Comisión Técnica del Presupuesto	Manual del Presupuesto por Programas	1962
COSTA RICA			
70.	Ley de Presupuesto Ordinario de la República, para el año 1962		
71.	Dictamen de Mayoría del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el año 1963		
72.	Ley de la Administración Financiera de la República		1954
PARAGUAY			
73.	Dirección General de Presupuesto	Presupuesto General de la Nación. Anexo del personal de la Administración Central, ejercicio fiscal de 1963	
74.	Dirección General de Presupuesto	Proyecto de Presupuesto (Ejercicio Financiero 1963)	
75.	Dirección General de Presupuesto	Ley Orgánica de Presupuesto N° 845	
NICARAGUA			
76.	Dirección General de Presupuesto	Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República	1962-63
PANAMA			
77.	Dirección General de Planificación y Administración	Compilación de las leyes de la Dirección General de Planificación y Administración	1961
78.	Dirección General de Planificación y Administración	Manual de Presupuesto	1961
CUBA			
79.		Manual del Presupuesto-Programa	1960

PRESUPUESTO EN GENERAL

1° The Annals, Public Budget, LXII, Nov., 1915.

2° Atomic Energy Commission: Example of Budget Instructions; Control of Construction Obligation and Costs; Function and Responsabilities, Budget Division; Budget Division Report for the 9th semi-annual Report to Congress; Budget Procedure.

3° Beer, Samuel, "Treasury Control: The Coordination of Financial Policy in Great Britain". A P S R. March; 1955.

4° Borth, Daniel "Hoover Commission Recommendations on Budgeting and Accounting", C E C., Feb. 1950.

5° Benson, George C.S., Financial Control and Integration, Harpers, 1934.

6° Browne, Vincent, The Control of the Public Budget, Public Affairs Press, 1949;

7° Brundage, Percival, "A Critical Look at the Budget Process", PAR, N° 4, 1954.

8° Buck, A.E. Financing Canadian Government, PAS, 1949.M

9° Buck, A. E. The Budget in Governments of Today, Macmillan, 1934; comprehensive analysis of background and practique of budgeting in US and about 12 principal foreign countries.

10. Buck, A.E., Public Budgeting, Harper, 1929; basic, general text with emphasis on practice and technique, old and still usefull.

11. Buck, A.E. "The Development of the Budget Idea in the U.S.", In Waldo's Ideas and Issues.

12. Burkhead, Jesse, "Federal Budgetary Developments: 1947-48 PAP N° 4, 1948.

13. Burkhead, Jesse, "The Balanced Budget", Quarterly Journal Economics, May, 1954.

14. Chamber of Commerce of the U.S., The Federal Budget System; How it Works, How it Can Be Improved, 1954.

15. Chatters and Hoover, An Inventory of Governmental Activities in the U.S., MFOA, 1947.

16. Chubb, Basil, The Control of Public Expenditures, Oxford Press, 1952.

17. Cleveland and Buck, The Budget and Responsible Government, Macmillan, 1920; history and analysis of efforts to improve governmental responsibility with emphasis on administrative and Budget reform.

/18. Collet,

18. Collet, Merril, "The Role of Budget Planning and Personnel as Staff Services", PAR, Summer, 1945.

19. Colm, Gerhard, Experience in the Use of Social Accounting in the U.S., typed.

20. Colm, The Need for Further Budget Reform: a Joint Statement. Nat'l Planning Association, 1955.

21. Committee for Economic Development, Control of Federal Government Expenditures, 1955.

22. Dawes, Charles, The First Year of the Budget of the U.S., Harpers, 1923.

23. Dirks, F.C., "Recent Progress in the Federal Budget" Nat'l Tax Journal, N° 2, June, 1954.

24. Egger, Rowland, "Power is Not Enough", State Govt, Aug., 1940; shows bow budget official can function as general staff officer to chief executive.

25. Fabricant, Solomon, The Trend of Government Activity in the U.S., Since 1900, Nat'l, Bureau Economic Research, 1952.

26. Fortune, Magazine, The Budget is Out of Control, March 1950: The Dreadful Deficit, February, 1950.

27. Gant, Hemphill, and Hendrickson, Budgeting for Research at the Naval Research Lab. mimeo, Dec., 1950.

28. Glassen, Chester, Evolution of Federal Budgetary Administration Through Statutory Enactments. Executive Orders, and Administrative Interpretation, mimeo, undated.

29. Herman, Robert, Revenue Estimating in New York State Government, 1952.

30. Hicks, Ursula, "The Control of Public Expenditures". Public Finance, Vol VIII, 1953.

31. Huzar, Elias, The Purse and The Sword, Cornell, 1950; congressional use of appropiation process to control the Army, period 1933-1950.

32. Industrial College of the Armed Forces, Economic Mobilization Studies, The Federal Budget, 1951, restricted.

33. Key, V.O. "The Lack of a Budgetary Theory", A P S R. Dec. 1940.

34. Lawton, Frederick, "Legislative-Executive Relationships in Budgeting as Viexed by the Executive, PAR, Summer, 1953.

35. Lewis, Verne, Budgetary Administration in the U.S. Department of Agriculture, 1940, printed separately: also in Gaus and Wilcott, Public Administration and the U.S. Department of Agriculture.

36. Lewis, Verne. "Toward a Theory of Budgeting, PAR, Winter, 1952.

37. Loeffler, Herman, "Alice in Budget-Land", Nat'l Tax Journal, March 1951.

38. March, Michael, "A comment on Budgetary Improvement in the National Government", (in reply to Alice), Nat'l Tax Jorunal, June 1952, (Also a brief rebuttal by Loeffler).

40. Mimeo, Significant Dates in the Development of American National Budgeting.

/41. Miller,

41. Miller, H. F., The Army Budget Process, 1952, mimeo.

42. Mimeo, Budget Formulation Duties of a Budget Office.

43. Mimeo, Estimating Obligations for Personal Services.

44. Mimeo, Estimating Non-Personnel Costs.

45. Mimeo, Definitions of Terms Commonly Used in Public Budgetin.

46. Mimeo, Budget Formulation: Agency Procedure for Budget Preparation.

47. Mimeo, Budget Preparation: Matterials Relating to Program Planning and Budget Formulation.

48. Mimeo, Departmental Budget Procedure.

49. Mimeo, Budget Formulation Duties of a Budget office.

50. Jump. Wm. Experts from Budgetary and Financial Administration in an Operating Department of the Federal Government, address at Princeton, 1939.

51. Maylor, E.E., The Federal Budget System in Operation, 1941, historical treatment with description of recent (since 1921) budget system.

52. Pace, Frank, "The Federal Budget", The Annals, Nov. 1949.

53. Pearson, Norman, "The Budgeting Function in the Department of Agriculture", PAR, Winter, 1943.

54. Powell, Fred, Control of Federal Expenditures: a Documentary History, 1775-1894, Broockings, 1939.

55. Price, Don. "General Dawes and Executive Staff Work", PAR, Summer 1951.

56. Price, James, Budget, and People: A Positive Approach, 1955, mimeo.

57. "Symposium on Budget Theory", PAR, Winter, 1950.

58. Rawson, Herbert, "The Formulation of the Federal Budget", Public Policy, 1941.

59. Sagan, John, "An Analysis of Federal Budgets" CEC, Aug., 1951.

60. Seckler-Hudson, Cathryn, Budgeting. An Instrument of Planning and Management, 7 volumes.

61. Selko, D.T., The Federal Financial System, Brookings 1940, extensive treatment of all phases of federal financial practice, including budgeting, and good historical material.

62. Sherwood, Frank, "Descentralizing the Budget Process". Public Mgment, June, 1955.

63. Smith, Harold, "The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Mamagement", PAR, Summer 1944.

64. Smith, The Management of Your Government, Mc Graw-Hill, 1945; an over-all view on Federal administrative objetives and practices by a late director.

/65. Sundelson,

65. Sundelson, J. Wilner, Budgetary Methods in National and State Governments, NYS, 1938, Special Rpt. of States Tax Commission, N° 14, encyclopedie.

66. Staats, Elmer, Problems of Expenditure Control in the Federal Government, Proceedings of the National Tax Association, 1951.

67. Stourm, Rene, The Budget, Appleton, 1917; French classic on the budget; reference to many other countries.

68. Tax Policy, "Problems in Classifying Public Expenditures", April-May 1954.

69. Tickton, Sidney, The Budget in Transition, Nat'l Planning Assoc. 1955.

70. Todd, Richard, Confederate Finance, Un Ga., Pres, 1955.

71. UN, Dept. Economics Affairs, Budgetary Structure and Classification, 1951

72. UN, a Manual for the Classification of Govt. Accounts, 1954.

73. U.S. President's Committee on Administrative Management, Report of the Committee, With Studies of Administrative Management in the Federal Govt. 1937; pp. 15-25 of the Committee's Report; two special studies by Buck and Mansfield, pp. 139-168 and 173-202 in bound volume.

74. U.S., Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 1949, Budget and Accounting; Task Force Report on Fiscal Budgeting and Accounting Activities.

75. U.S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government 1955, Budget and Accounting; Task Force Report. Budget and Accounting.

76. U.S. BOB, Work Measurement in Performance Budgeting and Management Improvement, March, 1950.

77. U.S., BOB, The Budget in Brief, each fiscal year.

78. U.S., BOB, Budget Circular A - 11, Instruction for the Preparation and Submission of Annual Budget Estimates, Aug. 9, 1954.

79. U.S., BOB and Treasury, Ppt. Regulation N. 1, 21 Oct, 1953; covers system of apportionments, as well as system of financial reporting to BOB and Treasury; also contains definitions of uniform object classes.

80. U.S., Congress, 62 C, 2 S, H. Doc.N° 854, 1912, The Need for a National Budget System.

81. U.S., Congress, 66 C, 2 S, H. Doc. 805, Veto Message Relating to National Budget System, President Wilson's veto of B & A Act of 1920.

82. U.S. Congress, 67 C, Public Law 13, 42 Stat, 20 Budgeting and Accounting Act of 1921.

83. U.S., Congress, 81 C. " S, Rpt. of the House, N° 2556, on the Budget and Accounting Procedures Act of 1950.

84. U.S. Congress, 81 C. 2 S, Public Law 784, Budget and Accounting Procedures Act of 1950.

/85. U.S.

85. U.S. Congress, 81 C. 2 S, Hearings before the Comm. on Expenditures, H. of Rep. on the Budgetary and Accounting Procedures Act of 1950, July 11, 1950.

86. U.S., Congress, 81 C, 2 S, Hearings before Sen. Comm. on Expenditures on S. 2054, To Improve Budgeting, Accounting and Auditing Methods of the Federal Govt. Feb. 27 March 7, 1950.

87. U. S., Congress, 83 C, 2 S. Budgetary and Financial problems of the U.N., Staff Study. N° 6, 1954.

88. U.S. Congress, 83 C, 2 S. Hearings before Sumcomm. of ssen Comm, on Judiciary, on S. J. Res, 30, Item Veto, 1954.

89. U. S. Congress, 83 C, 2 S, Sen Document N° 158, 1954, Appropriations, Budget, Estimates, etc.: Statements for 83 C, 2d S.

90. U.S., Department of Agriculture, Administrative Regulations, pertaining to budget, 1954.

91. U.S., Dept. Ag., Principal Steps in the Making of Federal Appropiation, chart, 1952.

92. U.S., Dept. Ag., Memorandum: Tables of Appropriations, 1955, Sept. 1954.

93. U.S., Dept. Ag., Memorandum: Financial Planning for FY 1955, June, 1954.

94. U.S., Dpt. Ag., "Management, Relationships of the Director of Finance, by Josephy Wheeler, March, 15, 1954.

95. U.S., Dept. Ag., "Aspects of Budgetary Administration", Feb. 9, 1950.

96. U.S., Dept. Ag., Report of the Director of Finance, 1953.

97. U.S., Dept. Ag., "Budgetary Responsibilities of the Office of Budget and Finance" by Joseph Wheeler, May, 1954.

98. U.S., Department of Commerce, Bureau of Census, Instructions for Classifying Statistics on Government Finances.

99. U.S., Dpt. Commerce, Office of Budget and Management, Budget Handbook, 1948.

100. U.S. Department of Health, Education and Welfare. Public Health Service, materials on: Budget Planning and Development Chart; Internal Staff Adjustments, Budget and Fiscal Branch; Performance Requirements for Budget Analysis; Memo on Necessity of Revisión of Bur. State Services' Appropiation Structure; Effect of BOB Allowances on Bur. State Services 1954 Budget Estimates; Congressional Hearings on 1954 Appropriation Estimates, etc.

101. U.S. Dept. Ed. H. W. Bureau, Old Age and Survivors Insurance Materials on: Organization Charts; Budget and Management bibliography; Supplemental Budget Requests; Method of Estimation for Objects of Expenditure Other than Personal Services; Budget Instructions Manual; Budget Submission to Congress Detail of Personal Services Submitted to Congress; etc.

102. Vandermuelen, H.J., "Guideposts for Measuring the Efficiency of Governmental Expenditures", PAR, Winter, 1950.

103. Willoughby. W. The National Budget System with Suggestions for its Improvement, Hopkins Press 1927; good analysis of the workings of the system at that time.

/104. Wilmerding,

104. Wilmerding, Lucius, The Spending Power.

105. Salker, Robert. "William A. Jum: The Staff Officer as a Personality", PAR, Autumn, 1954.

106. Williams, John, The Flexible Budget, Maple Press, 1934.

PRESUPUESTO DE CAPITAL

1° Dean, Joel, Capital Budegting, Columbia Press, 1951.

2° Hall, Albert H., The Preparation and Administration of a Municipal Capital Budget, Pub. N° 16, NYS Conference of Mayors, 1932.

3° Mc Manual, Robert. A Study of the Debt Position and the Problem of Financing Capital Improvements for the City of Hartford, Cinnecticut, Unpublished master's thesis, Syracuse University, 1948.

4° Municipal Finance, Planning and Financing, Capital Improvements, Vol. XXVI, N° 4, May 1954, symposium issue.

5° Stout, Sally, Cowan, Procedures for Capital Construction Budgeting in NY State. Unpublished master's thesis, Syracuse University, 1955.

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA OFICINA DE PRESUPUESTOS

1° Holcomb, An N., "Over-all Financial Planning Through the Bureau of the Budget", PAR, Spring, 1941.

2° Latham, Earl, "Executive Management and the Federal Field Service", PAR, Winter, 1945 (BOB field offices).

3° Maass, Arthur, "In Accord With the Program of the President: An essay on Staffing the Presidency", Public Policy. IV article I, part II; on inability of BOB to serve general staff role.

4° Morstein-Marx, Fritz, "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role", APSR, August, 1945.

5° Neustadt, Richard, "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance", APSR, Sept. 1954.

6° Pearson, N. M., "General Administrative Staff to Aid the President" PAR, Spring 1944.

7° Pearson, N. M., "The Bureau of the Budget; From Routine Business to General Staff" PAR, Spring, 1943.

8° Perloff, H.S., "Budgetary Symbolism", Public Policy, II, 1941.

9° Sapp, Carl. "Executive Assistance in the Legislative Process". PAR, Winter, 1946.

10° Smith Harold, "A Day in the Federal Bureau of the Budget", Municipal Finance, Feb. 1941.

11° U.S. BOB: Functions and Organization, mimeo, Oct. 1953.

/12. Rawson,

12. Rawson, "Formulation of the Federal Budget", Public Policy, II largely on procedure of old Division of Estimates.

13. U.S., BOB, Excerpts From the Principle Laws Relating to the BOB mimeo, Aug., 1953.

14. U.S., BOB, Staff Orientation Manual, 1951.

15. Williams, J.D. The Impounding of Funds by the BOB, Inter-University Case Comm. N° 28, Nov. 1855; development of reserve power.

PRESUPUESTO PROGRAMATICO NACIONAL

1° Atomic Energy Commission, "Principles of Cost-Performance Budgeting", mimeo, 1954.

2° Borth, Daniel, "Performance Budgeting in the Federal Government" CEC, 1950.

3° Buck, A.E., "Performance Budgeting for the Federal Government" Tax Review, July, 1949.

4° Burrows, Don S., "A Program Approach to Federal Budgeting" Harvard Bus. Review, May, 1949.

5° Glassen, Chester, Development of the Performance Budget Structure in the Department of the Army September, 1949, to June, 1951, unpublished master's thesis, Syracuse University, 1953.

6° Harton, Holmes and Donaho. "Performance Budget in Public Health Management", Am. Journal Public Health, Feb. 1953.

7° Kull, Donald, Budget Administration in the TVA", Un Tennesse, 1948.

8° Kull, "Decentralized Budget Administration in the TVA", PAR Winter, 1949.

9° "Congressional Reaction to the Performance Budget Concept", mimeo.

10. Mosher, Frederick G., Program Budgeting: Theory and Practice, PAS, 1954.

11. Novick, David, Which Program Do We Mean In "Program Budgeting"? Rand Corporation, 1954.

12. Roberts, Ralph, Batter Management of Federal Programs Through Application of Performance Budget Techniques, mimeo, March 9, 1951.

13. Seckler-Hudson, Cathryn, "Performance Budgeting in the Government of the United States", Public Finance, N° 4, 1952.

14. Seckler-Hudson, "Performance Budgeting in Government", Advanced Management, March, 1953.

15. U.S., Department of the Army, "What Savings Can be Attributed to the Adoption of the Performance Budget?" mimeo.

16. U.S. BOB, "Toward A Better Budget On a Performance Basis", mimeo, undated.

17. U.S. BOB, "The Accounting Basis for Performance Budgeting and Improved Management", mimeo, undated.

18. U.S. Department of the Treasury, "Performance Reporting in the U.S. Treasury Department", May, 1950.

19. United Nations "A Manual for Programme and Reformance Budget" N.Y., 1962.

/1) ESTADUAL

1) ESTADUAL

1° Jaycox, Joseph, The Outlook for Performance Budgeting in NYS, unpublisher master's thesis, Syracuse University, 1954.

2° Logan and Donaho. "The Performance Budget and Legislative Review", State Government, July, 1953.

3° New York State:

1) Report of Advisory Committee on Program Accounting and Performance Budgeting, Nov., 1954 (on Homer Folks T.B. hospital).

2) Program Accounting Test-Rensselaer County Department of Health, January, 1955.

3) Performance Budgeting Installation NYS Rehabilitation Hospital, July, 1955.

4) Performance Budgeting for the Hudson River State Hospital, November, 1955.

2) MUNICIPAL

1° Connecticut Public Expenditure Council, Possible Work Units, study prepared in conjunction with development of a programa budget for the town of Manchester.

2° Cope, Orin. "The Performance Budget", Municipal Finance, Tax Digest, Dec., 1952.

3° Cunningham, Thomas, Performance Budgeting in Richmond, Virginia". unpublished master's thesis, Syracuse Univertity, 1954.

4° Donaho, John, "The Performance Budget", Municipal Finance, Feb. 1950.

5° Leask, Samuel, "Performance Budgeting - Los Angeles", Tax Digest, Feb., 1953.

6° Municipal Finance, Nov., 1955, entire issued on budgeting and financial management, with emphasis on performance budgeting.

7° Performance Budgeting and Unit Cost Accounting for Governmental Units, MFOA, 1954.

8° Ralston, Robert, "Performance Budgeting in Connecticut", GRA Reporter, March-April, 1951.

9° Robert, Samuel. "Trend Toward Performance Budgeting", Public Management, Oct., 1952.

10. Rouse, Roderick, "Costing for Municipalities - A Field for Development", NACA Bulletin, April, 1954.

11. Sherwood, Frank, "Non-Cost Accounting Approaches to Performance Budgeting" Public Management, January, 1954.

/12. Sykes,

12. Sykes, A. Winston, "Performance Busgeting in Municipal Governments, NACA Bulletin, Dec, 1951.

13. Terhune, George, "An Administrative Case Study of Performance Budgeting in the City of Los Angeles", MFOA, 1954.

PRESUPUESTO MUNICIPAL - GENERAL

1° Badger, Carolyn, Tax Accounting Methods in the City of Syracuse, unpublished master's thesis, Syracuse University, 1946.

2° Briley, C., Beverly, "Controlling Expenditures", Municipal Finance, August, 1954.

3° Buck, A.E., Municipal Finance, Macmillan, 1926; general text.

4° Buck, A.E., Municipal Budgets and Budget Making, Nat, Municipal League, 1925.

5° Citizens Budget Commission, Economy and the New York City Budget, April, 1953.

6° Clawson, Michigan, The FY 1955 Budget.

7° Fairborn, Ohio; T he FY 1954 Budget; Apropriation Ordinance, 1954; Annual Report, 1953, Justification of Estimates; Articles on Ohio Budget.

8° Fairlawn, New Yersey; Annual Report showing estimated budget 1953; Appropriation Ordinance; Budget for 1953 as submitted to Council, with markups.

9° Folger, Wm. B. Budget Procedure in Westchester County, mimeo, 1948.

10. Gioscia, Marjorie, The Budget System of Syracuse, unpublished master's thesis, Syracuse University, 1945.

11. Gill, Norman, "Big City Budget Methods", Nat, Mun. Review, June, 1943.

12. Inglewood, Calif: Instructions for Budget Preparation, 1954-55 fiscal year; The 1955 Budget; Budget forms.

13. Long Beach, Calif: Budget Directive, 1955; The 1955 Budget.

14. Los Angeles, Budget Procedure Manual of the City Administrative Officer, 1953.

15. Lukens, Matthias, Organization for Financial Administration in Twenty-Four Cities, unpublished master's thesis, Syracuse University, 1939.

16. Mc Gee, Cushmen, The Finances of the City of New York, Pressprich Co., 1940.

17. Mc Glaufin and Chu, An Analysis of the Budget and Accounting System of the Village of East Syracuse, N. Y., unpublished master's Thesis, Syracuse University, 1942.

/18. McManus

18. McManus, Robert, A Study of the Debt Position and the Problem of Financing Capital Improvements for the City of Hartford, Connecticut, unpublished master's thesis, Syracuse University, 1948.

19. Martinsville, Va., Manager's Budget Message for 1955-56; especially interesting and imaginative raising of the question of human vs. physical resources.

20. Martin, Roscoe, A Budget Manual for Texas Cities, Un. Texas Bulletin N° 3445, 1934.

21. Moore, Lyman, "The City Manager Looks at the Budget", PAR, Summer, 1952.

22. ICMA, Municipal Finance Administration, 4th ed. excellent practical text.

23. Neff, Municipal Finance, Mc Guin, 1939; another of the older texts.

24. New York City Comptroller, Annual Report, FY, 1955.

25. New York State, Dpt. Audit and Control, Division Municipal Affairs:

a) Budget Manual for Villages, 1954;

b) Uniform System of Accounts for Villages, Single - Entry Basis 1954;

c) Uniform System of Accounts for Villages Double - Entry Basis 1954.

d) Budget Manual for Counties, 1951;

e) Uniform System of Accounts for Counties, 1950.

26. Norwich, Conn., Audit Report for FY ending June 30, 1955; Annual Report of the City Manager for 1954-55.

27. Onondaga Conty, Budgets for 1955 and 1956.

28. O'Reilly, Richard, Analysis of Revenues, City of Pacific Grove, Calif., unpublisher master's thesis, Syracuse University, 1949.

29. Perkins, John A., "Preparation of the Local Budget", APSR, 1946.

30. Public Administration Service, The Municipal Income Tax; 1955.

31. Report of Mayor's Committee on Management Survey, Modern Management for the City of New York, chp. 5 on the Budget.

32. Report to the Mayor's Committee en Management Survey, Item N° 5, The Financial Problems of the City of New York, June 1952.

33. Richmond, Va., Manual of Budget Instructions and Regulations, 1952.

34. Rome, New York, Budget for FY, 1956.

35. Ridley, and Simon. Measuring Municipal Activities, ICMA, 1938.

36. Robert, Samuel, "Trends and Forecasts in Finance, Public Mngment., Dec., 1951.

37. Sherman, Wm., "Trends and Forecasts in Finance, Public Mngment., Oct., 1951.

38. Sherwood, Frank, "What is Behind the City's Budget, Public Mgnment, April, 1954.

/39. Sigafoos,

39. Sigafoos, Robert, Municipal Finance and Metropolitan Areas", Public Mngment, June, 1953.

40. Taylor, R.E., Municipal Budget Making, Chicago, 1935; old but sound tex.

41. Walker, Mabel, Municipal Expenditures, Johns Hopkins, 1930.

42. Cope, Orin K. Performance Budgeting; San Diego puts plan into effect. In Tax digest, Dec. 1950, v. 28, p. 415-418)

43. Elkins, Eugene R. Program Budgeting, a method for improving fiscal management. Morgantown, 1955, 38 p. (West Virginia. University. Bureau for Government Research Publication N° 14). JK3. W39 N° 14.

44. Harrell, C.A. and Vernon E. Koch. Basic and supplemental budgets. (In Public management, June, 1960. v. 42, p. 129-132)

45. Harton, William R. and others. Performance budget in public health management. (In American journal of public health, Mar. 1953. v.43, p. 259-264)

46. Logan, John W. and John A. Donaho. Performance budget and legislative review. In State government, July 1953, v. 25, p. 185-187)

47. Los Angeles, City Administrative Officer. City of Los Angeles budget manual, 1952-53 (Los Angeles) 1952. v.p. HJ9013.L71e 1953.

——— Performance budget reporting procedure of the city of Los Angeles (Los Angeles) 1952. 11p. V.F.

48. Maryland. Commission on Administrative Organization of the State. The Maryland budget system. Nov. 1, 1951. (Baltimore 1951). 22p. (Its Reports) N° 1) JK3841.A5 N° 1.

49. Municipal finance administration. 5th edition. Chicago, International City Managers' Association, 1955. 461p. HJ9105. M8.

50. Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada. An administrative case study of performance budgeting in the City of Los Angeles, California, Chicago, 1954. 31p. (Its Accounting publication series, N° 11-1).

51. Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada. Performance budgeting for hospitals and health departments. Chicago, 1956. 12p. (Its Accounting publication series N° 11-6) HJ9771.M8 N° 11-6.

52. Municipal Research Bureau of Utica, N. Y. The Performance budget. Utica, 1950. 3p. (Its Your City, N° 21)

53. New York (City) Citizens Budget Commission, Inc. Next step in performance budgeting; a golden opportunity for municipalities. N. York, 1957, 14p. V.F.

54. New York (State) Temporary State Commission to Study the Organizational Structure of the Government of the City of New York. Four steps to better government of New York City: a plan for action. (Albany 1953-54). spts. JS1234.A42.

/55. Oklahoma,

55. Oklahoma, Division of the Budget. Preparation of the budget. (Oklahoma City, 1950) (20p) V. F.

56. Oregon, Dept. of Finance and Administration. The performance budget (budgetary improvement in Oregon State Government) A report submitted to the Governor .... Dec. 1, 1952. Salem (1952) 19p. V.F.

57. Performance Budgeting: has the theory worked? (In Public Administration review, Spring 1960, v. 20 p. 63-85)

Contents - Performance budgeting in Los Angeles, by Ali-Eghtedari and Frank Sherwood. New York State's performance budget experiment, by Marion L. Henry and Willis Proctor. USDA'S pioneering performance b budget, by Ralph S. Roberts. Cincinnati's budget developments, by Vernon E. Koch.

58. Ralston, Robert, Performance budgeting in Connecticut. (In GRA reporter, Mar. -April 1951, v.3., p.1-24)

59. Richmond, Bureau of the Budget, Manual of budget instructions HJ9013. R51e.

60. Richmond prospers with performance budget. (In National municipal review, July, 1951. v. 40. p. 375-377)

61. San José, California City Manager. Budgeting and budgetary accounting in San Jose. (Prepared for staff training conference) June 9, 1950. San Jose, Calif. (1950) 30p. HJ9205.S3.

62. Snyder, Ralph W. Reappraising program budgeting (in Public management, May 1960, v.42 pp. 98-101).

63. Stahl, Steve. The performance budget in Oklahoma. (In GRA reporter, Mar. Apr. 1950, v.2, p. 1-3).

64. Sykes, A. Winston. Performance budgeting in municipal governments. (In N.A.C.A. bulletin, Dec., 1951. v. 33 p. 475-485).

65. Van Dongen, A. and D.A.P.W. Van Der Ende. Performance budget with special reference to that of the city of Richmond, Virginia, U.S.A. (In Public finance, 1953. v.8. N° 1 p. 91-96).

66. Westchester County Budget; Titles and Rates of Pay for Westchester County; Budget Directive, 1955; The 1954 Budget. Willmott, John, "How to Install a Budget System", Public Mngment, April, 1953.

CONTABILIDAD FISCAL - FEDERAL

1° Bordner, H.W. "Financial and Accounting Administration in the Federal Government". Accounting Review, Oct., 1949.

2° Bordner, "Repartment of Defense Views on Cost Basis of Accounting in in Financial Control", Federal Accountant March, 1955.

3° Bordner, "The Development of Army Accounting" PAR, Spring 1949.

4° Bordner, "Federal Government Accounting Principles", Federal Accountant, September, 1954.

/5° Brasfield,

5° Brasfield, Karney, "The Role of Accounting in Cost Budgeting", Federal Accountant. Dec., 1954.

6° Comptroller General, The Contribution of Accounting to Better Management, GPO, August 15, 1952.

7° Federal Accountant, Vol. 3, N° 3, Symposium: The Accountant and the Budget.

8° Federal Accountant, Special Issue, Jan, 10, 1952, Symposium on Internal Control.

9° Gearhart, Harold, "Integration of Treasury and Agency Accounts" Federal Accountant, Dec., 1954.

10. GAO, Treasury, BOB, The Joint Program for Improving Accounting in the Federal Government, January, 1953.

11. GAO, Accounting Principles Memo N° 1 -Statement of Accounting Principles and Standards for Guidance of Executive Agencies of the Federal Government, Govt. Printing Office, Nov., 26, 1956.

12. GAO , Annual Progress Report to Improve Accounting in the Federal Government, Dec., 31, 1954.

13. Inter-University Case Program, General Accounting Office Disallowance Cases, Jan. 29, 1954.

14. Kohler, Eric, Accounting Problems of a Governmental Atency, (activity concept at TVA).

15. Long, Robert, "Audit Activities Today in the General Accounting Office", Federal Accountant, Vol. 3 N° 4, March, 1954.

16. Morey and Hackett, Fundamentals of Governmental Accounting, Wiley, 1942.

17. Reece, Harril, "Responsability and Activity Accounting in the Federal Government", Federal Accountant, Vol. 3, N° 2, Dec., 1953.

18. Russell, T.E., "An Accounting System with Accrual Features for an Agency Operating on an Annual Appropriation", Federal Accountant, Vol. 3, N° 1, Spt., 1953.

19. Simpson, Clark, "Controls in MSA Abroad", Accounting Review, Jan. 1953.

20. U.N. Department of Economic Affairs, Governmental Accounting and Budget Execution, Nov. 1952.

21. U.S. Congress, 91 C, 2 S, To Improve Budgeting, Accounting and Auditing Methods of the Federal Government, hearings,,Sen. Comm. on Expenditures in the Executive Departments, Feb. 1950.

22. Wood, R.E., "View of theCoast Guard Management on Uses os its New Accounting System", Federal Accountant, Summer, 1952.

23. Zucker, M.K., "Industrial Fund Accounting in the Defense Department", NACA Bulletin, Jan. 1952.

/ESTADUAL

ESTADUAL

1° Tannery, Fradger, State Accounting Procedures PAS, 1943.

MUNICIPAL

1° Badger, Carolyn, Tax Accounting Methods in the City of Syracuse, Unpublished master's thesis, Syracuse University 1945.

2° Chatters, Carl, Accounting Manual for Samll Cities, Pub. N° 1, MFOA, 1933.

3° Chatters and Tanner, Municipal and Governmental Accounting, Prentice-Hall, 1940.

4° Dreher, Richard, "Cost Accounting - A managerial Aid", Pub. Mngt. May 1952

5° Marley, Warren, A manual of Accounting and Financial Procedures in Iowa Towns and Cities. St. Un. of Iowa Institute of Public Affairs, 1954.

6° Municipal Finance, Cost Accounting, symposium, Feb. 1950.

7° Nat'l Comm. on Govtal. Accounting, Municipal Accounting MFOA, 1951.

8° Nat'l Comm. on Govtal. Accounting, A standard classification of Municipal Accounts, MFOA, 1953.

9° MFOA, Municipal Budget Procedure and Budgetary Accounting, Accounting Publication N° 9, 1942.

10. MFOA, Simplified Municipal Accounting, 1950 (Manual for smaller governmental units).

11. Nat'l Municipal League, Model Accrual Budget Law, 1946.

12. Nat'l Municipal League, Model Cash Budget Law, 1948.

13. Tiller, Carl, Governmental Cost Accounting, MFOA 1940.

/Resumen