

# LA TÉCNICA DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Gonzalo Martner

(Chile)

## 1. Introducción

Importantes acontecimientos, de todos conocidos, han determinado que día a día crezca el interés por la planificación del desarrollo económico. Este fenómeno es observable principalmente en los llamados países atrasados. Su deseo de combatir la miseria, el subempleo, la injusticia, el analfabetismo, las enfermedades, el latifundio estéril, la ineficiencia del trabajo, la desnutrición, el tugurio, la vagancia infantil, y demás elementos que acompañan al subdesarrollo, los ha llevado a buscar en la planeación un instrumento que les permita acortar las distancias con respecto a las áreas más avanzadas.

Con los propósitos anteriores, 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, Ceilán con su plan de diez años; el Irán, con su plan de siete años; la India, con su plan quinquenal; el Japón, con su plan quinquenal para 1956-1960 y su plan sexenal de 1958-1962; Yugoslavia, con su plan quinquenal, etc. También han formulado programas de desarrollo, países como Pakistán, Afganistán, Nepal, Filipinas, el Brasil, Italia y otros numerosos países.

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 hidroeléctricas, 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, cuando se presenta estructurado por programas, constituye el instrumento de ejecución inmediata 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 lo 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 planificación son los Gobiernos estatales, departamentales o provinciales y las corporaciones de desarrollo regional como las existentes para el Valle del Tennessee, en los Estados Unidos; el Valle del Papaloapan, 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 planos reguladores que indican la manera como 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.

Todas las distintas clases de programas y planes 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 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 ha encontrado un poderoso auxiliar en los desarrollos recientemente logrados en el campo de las técnicas presupuestarias, en especial la denominada "presupuesto por programas y actividades".

La Organización de las Naciones Unidas<sup>1</sup> define este sistema así: "... en términos generales se puede decir que una clasificación presupuestaria por actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un Gobierno realiza más 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 construidos, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualesquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el Gobierno adquiere y las cosas que realiza."

El presupuesto por programas y actividades clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y a las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de los programas. Naturalmente los programas y las actividades están a cargo de las dependencias administrativas que forman la Organización Estatal. A su vez los renglones de gastos se agrupan de manera que reflejan las cosas que el Gobierno comprará para cumplir los objetivos de los programas. El presupuesto por actividades obliga al funcionario administrativo a formular un programa de su acción y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo.

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 todo el 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 volumen de trabajo y los costos de la producción.

<sup>1</sup> Véase Naciones Unidas, "Presupuesto de Programas y de Ejecución por actividades". E/CN.12/BRW.1/L. 1959.

La República de Filipinas ha establecido un sistema presupuestal por programas. Con arreglo a este sistema "el programa financiero del Gobierno se expresará en función de los trabajos o servicios que se han de realizar y de los gastos necesarios para el efecto; de ahí que se llame presupuesto por actividades". También están preparando presupuestos por programas países como Tailandia que en 1960 renovó su sistema, Irán, Viednam, India y Pakistán en el Asia.

En América Latina, Colombia ha implantado un sistema de presupuesto por programas 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. Últimamente, han adoptado métodos similares Cuba y Bolivia. Los presupuestos de 1961 de estos tres países aparecen clasificados por programas en todos los Ministerios.

Las ventajas de un presupuesto por programas 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: "Para llegar a sus conclusiones, la Comisión estudió los sistemas presupuestarios de otras jurisdicciones y decidió que el sistema presupuestario por resultados que se usaba en Richmond, Virginia, era el modelo más adecuado para adoptarlo en Maryland. En 1954, la favorable aplicación del concepto de presupuesto por resultados en dos presupuestos sucesivos del Estado, llevó a los Comisionados del Condado de Baltimore, el mayor distrito del Estado, a decidirse a adoptar un sistema similar para esa jurisdicción. En ambos casos 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."

En la República de Cuba, 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-programa 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.

Pero, evidentemente, el Presupuesto por Programas adquiere toda su validez si se prepara dentro de una programación general del desarrollo económico y siguiendo los métodos de la programación presupuestaria que se exponen a continuación.

## I. LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y LOS PRESUPUESTOS ECONÓMICOS NACIONALES

Las técnicas generales de programación del desarrollo son de dos clases: Globales y Sectoriales. Para estudiar los aspectos teóricos de la Programación Presupuestaria, es necesario tener presente brevemente algunos conceptos básicos de estas técnicas, por cuanto ellas han de incidir inevitablemente en ella.

### 1. *La programación global del desarrollo. Nociones sobre la técnica*

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, como ya se dijo, determina 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 debe aportar el Gobierno al proceso de inversión.

La Técnica de Programación Global determina en primer término el volumen de la demanda de la economía para un periodo determinado y su composición respectiva. Simplificando, se acostumbra presentar los componentes de la demanda colectiva a través de las siguientes relaciones:

$$\begin{aligned}PTB_1 &= Cp_1 + Ip_1 + G_1 + D_1 + X_1 - M_1 \\PTB_1 &= a(K_0 + I_1) \\D_1 &= d(K_0 + I_1) \\G_1 &= \alpha PTB_1 \\C_1 &= c PTB_1\end{aligned}$$

De acuerdo con las ecuaciones anteriores, se obtienen las siguientes relaciones: el Producto Territorial Bruto del año 1 ( $PBT_1$ ) es igual a la suma algebraica del consumo privado ( $Cp_1$ ), de la inversión neta privada ( $Ip_1$ ), 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 ( $K_0$ ) más la inversión neta ( $I_1$ ), todo multiplicado por la productividad del capital ( $a$ ), la tercera, que la depreciación ( $D_1$ ) es igual al capital total ( $K_0 + I_1$ ), multiplicado por la tasa de depreciación ( $d$ ). La cuarta ecuación muestra que los gastos del Gobierno ( $G_1$ ) son iguales a una tasa de participación ( $\alpha$ ) dentro del Producto Territorial Bruto. Finalmente, 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. Los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables son distintos 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.

Las proyecciones de las variables del modelo se hacen conforme a la Técnica de Programación Global.<sup>2</sup> Parece conveniente resumir aquí las dis-

<sup>2</sup> En esta parte se seguirá el método expuesto por el profesor Jorge Ahumada en sus conferencias

tintas fases de dicha técnica, con el objeto de precisar sus relaciones con la Técnica de Programación Presupuestaria.

En una primera etapa, se determina *el volumen de la demanda final* de la economía a través del modelo ya expuesto. Para estos efectos, su estructura se presenta en forma de Presupuesto Económico Nacional.

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 determinadas 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 allá 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 nutre a otro instrumento: el Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios.

Los pasos anteriores tienen por objeto hacer compatibles las metas entre sí y establecer las relaciones tecnológicas intersectoriales. Procede enseguida *determinar en cuánto deberá crecer la capacidad instalada de cada sector*, lo que dependerá del volumen de producción que debe generar 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 determinado el volumen de inversiones, se requiere el estudio de su *financiamiento* y la determinación de los instrumentos de capacitación de ahorros necesarios. Para lo anterior, se formula el Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión.

Calculada la tasa de incremento de la capacidad de producción instalada y el volumen de inversiones necesarias, es preciso *determinar 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.

## 2. Los presupuestos económicos nacionales: instrumentos de la programación del desarrollo

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 instrumentos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

- a) Presupuesto Económico Nacional
- b) Presupuesto de Producción y Disponibilidades de Bienes y Servicios
- c) Presupuesto de Inversiones Nacionales
- d) Presupuesto de Fuentes y Usos de Fondos de Inversión
- e) Presupuesto de Mano de Obra
- f) Presupuesto de Insumos Difundidos.

Se explicará brevemente la estructura de cada uno de estos presupuestos, siguiendo la metodología elaborada por la CEPAL.<sup>3</sup> En seguida se comparará con la adoptada en otros países como por ejemplo en Noruega, Holanda, Unión Soviética y Yugoslavia.

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 columna aparecen los componentes de los costos totales más las utilidades de cada sector de la producción y en cada línea, la forma como se distribuyen las ventas de la producción de cada sector.

El *presupuesto de inversiones* muestra las inversiones nacionales por origen y destino sectorial; las columnas representan los gastos de inversión

<sup>3</sup> Véase "El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico, publicado por la CEPAL, Doc. E/CN.12/BRW.1/I.3.



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 quiénes 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.

*El presupuesto de mano de obra* muestra la cantidad de trabajadores que se necesitan para el Plan. El de *insumos difundidos* muestra la producción de cemento, energía, y otros materiales de uso general.

### 3. Presupuestos Económicos usados en diversos países

Los instrumentos anteriores no son los únicos. Por ejemplo, cabe decir que en Holanda se preparan dos tipos de presupuestos: el presupuesto real o presupuesto económico y el presupuesto de flujo monetarios. En Noruega, se preparan presupuestos de mano de obra, de producción, de inversiones, etc. En la Unión Soviética se preparan balances de diversas clases e igualmente en Yugoslavia.

El Presupuesto Económico Nacional de Holanda se prepara una vez hecho el análisis del desenvolvimiento futuro de la economía a base del modelo económico. El valor de cada variable del modelo implica transacciones entre dos grupos de los cuales uno recibe algo y el otro lo gasta. Estas transacciones se presentan en forma apropiada a través de las técnicas de contabilidad nacional.

El presupuesto económico de Holanda para 1955<sup>4</sup> comprende las siguientes partes: 1) Sector de las unidades familiares. 2) Sector de los fondos de seguro. 3) Sector productor privado. 4) Sector del Gobierno. 5) Sector exterior. 6) Cambios en el Balance Nacional.

Cada una de estas cuentas se encuentra dividida en *ítem* de ingresos y egresos entrelazados en virtud de la técnica de contabilidad nacional. Las cinco primeras cuentas son las tradicionales; la última muestra los cambios en el capital nacional.

En el presupuesto monetario sólo se incluyen las partidas del movimiento de capital relacionados con la esfera real. Se deja de lado la inversión financiera.

Para eliminar este vacío la Oficina Central de Planificación ha preparado un "cuadro sinóptico" que viene a ser un presupuesto de fuentes y usos de fondos. En el Plan Económico Central de 1955 aparece este cuadro que muestra todos los pagos e ingresos de la economía así como

<sup>4</sup> Véase "The Scope and Methods of the Central Planning Bureau". The Hague, 1956.

de cada uno de sus principales sectores. Proporciona información estadística destinada a hacer el análisis de la situación monetaria.

Existen tres categorías fundamentales de problemas revelados por este cuadro: 1) Muestra el equilibrio monetario interno; cuando existe equilibrio, no hay perturbaciones procedentes del campo monetario que influyan en la vida económica. 2) Expresa los superávits o déficits de cada sector con los demás; esto permite localizar las perturbaciones en caso de desequilibrio monetario. 3) Revela la inflación potencial; en este estado se encuentra la economía cuando puede producirse un desequilibrio monetario en el futuro.

En Noruega se han preparado diversos presupuestos económicos<sup>5</sup> que son los siguientes:

- 1) Presupuesto de mano de obra
- 2) Presupuesto de materiales
- 3) Presupuesto de comercio de bienes y servicios con otros países
- 4) Presupuesto de cambio exterior
- 5) Presupuesto de producción
- 6) Presupuesto de consumo
- 7) Presupuesto de inversiones
- 8) Presupuesto del sector público
- 9) Presupuesto general.

Los presupuestos mencionados no son sólo diagnóstico y pronóstico, como ocurre con los Informes Económicos del Presidente de los Estados Unidos. Existe una gama de controles directos e indirectos en la economía noruega, que permiten transformar los presupuestos en verdaderos programas de acción.

Como lo que nos interesa a nosotros son los aspectos metodológicos más que los resultados mismos de la planificación, describiremos brevemente cada uno de los presupuestos preparados para 1947.

*El presupuesto de mano de obra* contiene una estimación de la oferta y demanda de trabajo de cada uno de los diferentes sectores de la economía.

*El presupuesto de materiales* contiene la oferta y utilización de materiales básicos, especialmente los relativos a construcción, como madera, ladrillos y cemento. Estos materiales eran los más detallados en los cuadros, en los que aparecían especificados en unidades físicas. También se especifica el espacio de tierra o suelo que era necesario para las construcciones.

*El presupuesto de comercio exterior* muestra los volúmenes de operaciones anuales relacionados con las importaciones y exportaciones. El programa de importaciones se había trazado con miras a proveer el máxi-

<sup>5</sup> L. R. Klein, "Planned Economy in Norway", *The American Economic Review*, vol. XXXVIII, núm. 5, 1948.

mo posible de bienes de capital esenciales y se procuraba reducir ligeramente la importación de bienes de consumo.

*El Presupuesto de Cambio Exterior* sirve para cerrar las cuentas entre Noruega y el resto del mundo y mostrar cómo el superávit de importación debe ser cubierto con cuentas de capital que representan débitos y créditos con el extranjero.

Este presupuesto es una proyección de la balanza de pagos de Noruega. Los cuadros que se preparan muestran las transacciones en las principales monedas.

*El presupuesto de producción* contiene la estimación de la producción total de bienes y servicios. Muestra la producción de las diferentes industrias que forman la economía total. Para cada sector, los cálculos se hacen para el monto de la producción bruta, gastos en materiales provenientes de otras industrias, depreciación de capital y los subsidios del Gobierno. Este presupuesto no equivale a una matriz de insumo producto sino a una presentación sectorial del producto nacional bruto a precios de mercado. El monto del producto nacional se calcula sobre la base de la distribución sectorial de la mano de obra y en el presupuesto de materiales, y sobre el supuesto de que la eficiencia del trabajo ha de progresar en ciertos sectores.

En este presupuesto se establece la meta de crecimiento real del producto nacional y se determina qué sectores contribuirán a dicho incremento.

*El presupuesto de consumo* contiene la suma de cada tipo de bienes de consumo que fluirá hacia los consumidores de acuerdo con el programa contenido en el presupuesto de producción, en el presupuesto de importaciones y estadística familiar.

Para elaborar este presupuesto, se consideran los niveles mínimos de consumo, el racionamiento, los controles de precios y otros factores.

*El presupuesto de inversiones* contiene cálculos detallados, para cada industria, de los planes de la inversión bruta, de mantenimiento, reparaciones, depreciación, cambios en los inventarios, e inversión neta.

La inversión es dividida en privada, estatal y comercial, ajustándola a estructura de los propietarios, de los medios de producción de la economía de Noruega.

*El presupuesto del sector público*, contiene los *item* de gastos en consumo e inversión, los subsidios, etc. Estas mismas cifras aparecen en el presupuesto de consumo; los gastos de inversión en el presupuesto de inversión; y los subsidios en el presupuesto de producción; y los empleados del Gobierno en el presupuesto de mano de obra.

*El presupuesto nacional* contiene una concentración de las cifras de los otros presupuestos. La parte de ingreso de los presupuestos ya vistos, no es tratada explícitamente en el Presupuesto Nacional de 1947, aunque

es considerada. Esta materia está tratada mejor en el Presupuesto Nacional de 1948 y en los que le siguen.

Tanto en los 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 prevén el futuro en función de un cierto número de hipótesis plausibles, en tanto que en los socialistas constituyen un programa de acción que debe cumplirse. Las cuentas reflejan en sí los planos; son parte de ellos.

Las cuentas en países socialistas<sup>6</sup> también descansan sobre un conjunto de relaciones contables, técnico-económicas, institucionales, precios, etc.; a éstas, se les agrega el carácter coercitivo.

Las Cuentas Nacionales llevan el nombre de "Balances" en los países socialistas. Estos Balances son de dos categorías: en especie y en valores.

### I) *Balances en especies*

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, etcétera.

*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 terminados (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 empalmo, de perforación, etc., o sea, se les individualiza al máximo para derivar coeficientes

<sup>6</sup> Para un estudio detallado sobre la materia ver Jan Marczewski, "Papel que desempeñan las cuentas nacionales en las economías planificadas de tipo soviético". Nat. Bureau of Economic Research, Studies in Income and Wealth.

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 de "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 reservas.

## II) *Los balances de valores*

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 del producto global* sirven para lograr la compatibilidad de 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 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, etcétera.

En Yugoslavia, el Gobierno formula el Plan Quinquenal y el Plan Anual. Los principales instrumentos de la programación son:

- i) El balance de condiciones de producción
- ii) El balance de producción
- iii) El balance de comercio exterior
- iv) El balance de materiales para la producción intermedia
- v) El balance general.

Estos instrumentos forman el plan nacional de cinco años y el anual.

## II. LA TÉCNICA DE LA PROGRAMACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Con base en la técnica de la programación global del desarrollo económico y tomando los datos contenidos en los presupuestos económicos nacionales, la técnica de la programación presupuestaria está en condiciones de hacer la programación global de los gastos públicos. Esta programación puede comprender proyecciones a mediano plazo y principalmente proyecciones para el año siguiente. En este trabajo se expone principalmente la metodología de la programación presupuestaria; para una discusión de los criterios selectivos de gastos se recomienda ver el trabajo de la CEPAL "El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico".

### A. LA PROGRAMACIÓN GLOBAL DEL GASTO PÚBLICO

Si se recuerda la ecuación fundamental del modelo simplificado de programación, se tienen las siguientes relaciones:

$$PTB_i = Cp_i + Ip_i + G_i + D_i + X_i - M_i$$

El desarrollo de este modelo establece el *volumen de gasto público* que será necesario realizar en un número determinado de años. Es decir, el límite del gasto público consolidado del sector público es fijado por la técnica de programación global del desarrollo económico, y la programación presupuestaria toma esta magnitud como un dato que le sirve de referencia para los pasos siguientes que es preciso dar.

#### 1. Distribución de los gastos entre consumo e inversión

Conocido el nivel de gasto público, procede realizar su *descomposición entre gastos corrientes y gastos de inversión*, de acuerdo con la siguiente relación elemental:

$$G_i = G_{gi} + I_{gi}$$

que nos dice que los gastos del Gobierno son iguales a los gastos corrientes ( $G_{gi}$ ) más los gastos de inversión ( $I_{gi}$ ).

La programación presupuestaria toma, también, de la programación global los volúmenes de gastos corrientes y de inversión. Su función propia es la de detallar al máximo la composición de los gastos corrientes y de las inversiones, a través de la elaboración del Presupuesto Económico Fiscal.

Un ejemplo de programación global de los gastos públicos de mediano plazo, de carácter general, se encuentra en el Mensaje del Presidente de la República al Congreso de Colombia sometiendo el proyecto de Presupuesto de 1961.

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 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 preparadas 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 % 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”.

Un sistema que parece interesante por las posibilidades que presenta para su uso planificado a mediano plazo, es el del Uruguay. En este país, el Presupuesto se prepara para el periodo de cuatro años que dura cada Gobierno. Si se adoptaran en este país las técnicas apropiadas de programación presupuestaria, de hecho el Presupuesto gubernamental pasaría a ser un programa de desarrollo de mediano plazo, en el que se podrían fijar metas de actividad estatal y de inversiones para ese lapso, mejorándose así la orientación de la política gubernamental.

## 2. *Proyección de los gastos para el año siguiente*

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, etcétera.

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 las distintas oficinas públicas. En esta materia, las informaciones básicas deberían ser proporcionadas por las oficinas centrales de organización y métodos y de suministros. A la primera corresponde 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.

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.

COLOMBIA: *Presupuesto consolidado anual de gastos del sector público*  
(Millones de pesos)

<i>Renglones económicos</i>	<i>Año fiscal</i> 1961
<i>Gastos corrientes</i>	
1. Gastos de operación	
Remuneraciones del trabajo	
Compra de bienes y servicios de consumo	
2. Transferencias	
Pagos financieros	
Pagos al sector privado	
Subsidios	
<i>Gastos de capital</i>	
1. Inversión real	
2. Inversión financiera	
TOTAL GASTOS	



Con respecto 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 detalle de estas proyecciones se expresa en el Presupuesto.

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. Al respecto, cabe señalar que las Naciones Unidas han elaborado patrones de cuentas detalladas conforme a las cuales se pueden subdividir los distintos conceptos ya vistos.

### 3) *Distribución de los gastos por entidades del sector público*

Como el sector público está formado por distintas clases de entidades, es preciso, en seguida, *distribuir las distintas clases de gastos según las instituciones* que las van a realizar.

Las principales entidades que forman el sector público son las siguientes:

Gobierno central

Instituciones descentralizadas de fomento

Instituciones de seguridad social

Gobiernos estatales o departamentales

Gobiernos municipales

Empresas auxiliares

Empresas públicas.

No es fácil precisar la amplitud del sector público. Ésta varía de un país a otro y posiblemente dentro del mismo país en diferentes periodos de su historia. El sector público está compuesto por el conjunto de organismos gubernamentales encargados de cumplir, por mandato de la ley, las funciones del Estado.

El sector público de Colombia está formado por entidades gubernamentales encargadas de prestar servicios sociales a la comunidad y por empresas públicas que producen bienes y servicios que se venden en el mercado.

Los organismos del *Gobierno general* son de tres clases: Organismos del Gobierno Nacional centralizado y descentralizado, Organismos de los Gobiernos Departamentales, Organismos de los Gobiernos Municipales. Las *empresas públicas* se dividen, a su vez, en tres clases: empresas públicas nacionales, empresas públicas departamentales y empresas públicas municipales.

Los organismos del Gobierno Nacional son principalmente de dos clases: organismos centralizados y organismos descentralizados. El *Gobierno Nacional Central* está formado por la Rama Legislativa, la Rama Ejecu-

tiva, la Rama Jurisdiccional y los servicios independientes como la Contraloría General de la República. La Rama Ejecutiva del poder público está compuesta de la Presidencia de la República, de los Departamentos Administrativos y de los Ministerios. Los Departamentos Administrativos asesoran al Presidente de la República y son los de Planeación y Servicios Técnicos, Estadística, Servicio Civil y Seguridad. Los Ministerios son los de Gobierno, Relaciones Exteriores, Justicia, Hacienda, Guerra, Agricultura, Trabajo, Salud Pública, Fomento, Minas y Petróleo, Educación, Comunicaciones, Obras Públicas. La Rama Jurisdiccional está formada por los Tribunales de Justicia, los Tribunales Administrativos y el Ministerio Público.

*El gobierno nacional descentralizado* está formado por Institutos Nacionales de fomento, por institutos del transporte, por institutos de previsión social, por institutos de salud pública y por las universidades del Estado. Estos organismos ejecutan actividades que el Gobierno les ha delegado y que miran fundamentalmente al desarrollo económico y social del país.

*Los gobiernos departamentales* están formados por la Asamblea Departamental, por el Gobernador y por las Secretarías de Gobierno, Hacienda, Agricultura, Educación, Obras Públicas y la Contraloría Departamental. Estos organismos ejercen la administración de los Departamentos en que está dividido el país.

Los Gobiernos municipales tienen a su cargo la administración de los Municipios. Están formados por el Concejo Municipal, un Alcalde, y Secretarías de Gobierno, Hacienda, Obras Públicas, Educación, etcétera.

*Las empresas públicas nacionales* pueden clasificarse en organismos auxiliares, empresas comerciales y empresas financieras. Los *organismos auxiliares* son los órganos que tienen estructura separada con el objeto de suministrar bienes y servicios para uso de determinados organismos gubernamentales, pero que no prestan directamente servicios al público. Pertenecen a esta clase la imprenta nacional, la industria militar, etcétera.

*Las empresas comerciales* son las que producen bienes y servicios para la venta en el mercado, las que compran y venden mercancías y funcionan sobre bases comerciales. Para hacer frente a sus gastos en efectivo, dependen de las partidas que se les asignan en el presupuesto general. La característica esencial que distingue a estas empresas comerciales reside en que cobran por los bienes o servicios que proporcionan. Pertenecen a esta categoría de empresas los correos nacionales, los ferrocarriles nacionales, la empresa nacional de telecomunicaciones, el Instituto nacional de abastecimiento y otros.

*Las empresas financieras* son aquellas dedicadas a la compra o venta de créditos financieros. Son empresas financieras gubernamentales que manejan todos los fondos creados para efectuar préstamos y que son administra-

dos por un organismo gubernamental especial. Pertenecen a esta clase el Banco de la República, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, etcétera.

*Las empresas públicas departamentales* están formadas por industrias y servicios departamentales. Y las *empresas municipales* por las empresas de acueducto y alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, autobuses y otras.

Como resultado de la distribución del presupuesto anual consolidado de gastos del sector público por entidades se obtiene la clasificación institucional de dicho presupuesto.

COLOMBIA: *Presupuesto consolidado anual de gastos del sector público*  
*clasificado por Instituciones*  
(Millones de pesos)

<i>Instituciones</i>	<i>Año fiscal</i> 1961
<b>A. Gastos corrientes</b>	
Gastos de Operación	2 505
1. Gobierno Nacional	853
2. Institutos descentralizados	280
3. Departamentos	433
4. Municipios	250
5. Empresas públicas	689
<b>B. Servicios de deuda pública</b>	373
1. Deuda Nacional	283
2. Deuda Departamental	60
3. Deuda Municipal	30
TOTAL GASTOS CORRIENTES	2 878
<b>C. Gastos de capital</b>	
1. Inversión Directa del Gobierno Nacional	501
2. Inversión Directa de los Institutos Descentralizados	406
3. Inversiones 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 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.

#### 4) *Desconsolidación del presupuesto del sector público*

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.

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, expuestas en el cuadro anterior, se tiene que:

	<i>Millones</i>
Gastos de consumo del gobierno nacional	\$ 853
+Servicio de la deuda pública nacional	283
+Inversiones directas del gobierno nacional	501
<b>TOTAL DE GASTOS CONSOLIDADOS</b>	<b>\$ 1 637</b>

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:

	<i>Millones</i>
Gastos consolidados del Gobierno Nacional	\$ 1 637
+Aportes a los departamentos	135
+Aportes a los municipios	10
+Aportes a las entidades descentralizadas	645
<b>TOTAL GASTOS COMBINADOS</b>	<b>\$ 2 427</b>

Esta cantidad constituye el gasto total proyectado del Gobierno Nacional para 1961 y se establece en el presupuesto fiscal.

### 5) Preparación del presupuesto económico 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.

COLOMBIA: *Presupuesto económico fiscal*  
(Millones de pesos)

Renglones económicos	Año fiscal 1961
<i>Gastos de funcionamiento</i>	
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
<i>Gastos de Inversión</i>	
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.

#### 6) *Resumen de la técnica de programación global de los gastos públicos*

Es conveniente, para completar este capítulo, 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 periodo 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.

### B. LA PROGRAMACIÓN SECTORIAL DEL GASTO PÚBLICO

La programación sectorial de los gastos públicos es una técnica que 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, etcétera.

Para poder realizar la distribución sectorial de los gastos públicos, es necesario conocer los datos aportados por la programación global, vista en el capítulo anterior. La distribución económica del gasto debe canali-

zarse ahora por sectores o funciones. En seguida debe distribuirse el gasto público por "subfunciones".

Dados los pasos anteriores se necesitan determinar los distintos programas que se ejecutarán para dar cumplimiento a las metas de gasto fijadas en la programación sectorial por funciones y subfunciones. Para los efectos anteriores se aplica la llamada técnica del presupuesto 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.

### 1) *Paso de la programación global del gasto público a la programación sectorial*

Como ya se dijo, la programación global 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.

#### PRESUPUESTO ECONÓMICO-FUNCIONAL CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO

	Admi- nistra- ción	Policia y jus- ticia	Des- arrollo econ.	Defen- sa Na- cional	Educa- ción Púb.	Salud públi- ca	Previ- sión social	Deuda públi- ca
<i>Gastos corrientes</i>								
1. Gastos de operación								
Remuneraciones del trabajo								
Compra de bienes y servicios de con- sumo								
2. Transferencias								
Pagos financieros								
Pagos al sector pri- vado								
Subsidios								
<i>Gastos de capital</i>								
1. Inversión real								
2. Inversión financiera								
TOTAL GASTOS								

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 relaciones internacionales.

La programación sectorial del gasto público, en esta fase se concreta y expresa a través de un "Presupuesto Económico-Funcional Consolidado del Sector Público" (*ver cuadro en la página 708*).

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.

## 2) Proyección de los gastos funcionales a mediano plazo

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 periodo 1961-1964.

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)
<i>Gastos funcionales</i>				
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 % en 1961 a un 31.7 % en 1964. Este tipo de gasto crecerá al 3 % 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 fundamentales del programa 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 % anual, porcentaje que los elevará a 615 millones en 1964, o sea que alcanzarán a un 12.2 % del total del gasto público consolidado. Los gastos en salud pública crecerán en 9.8 % en 1962, en 10 % en 1963 y 11 % en 1964, con lo cual ascenderá a 449 millones en 1964 o sea que equivaldrán aproximadamente al 10 % 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 % anual, con lo cual se aumentará su participación relativa en el gasto total de un 31.2 % en 1961 al 33.0 % 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. 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 periodo 1959-1963.

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 a la programación por subfunciones.

FILIPINAS: *Plan consolidado quinquenal 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.)
<i>Propósitos del gasto</i>					
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	106.9	131.2	118.4
TOTAL GASTOS	1 059.0	1 280.3	1 327.5	1 407.1	1 425.2

### 3) Programación sectorial de corto plazo

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.

COLOMBIA: Presupuesto funcional del gobierno. 1961  
(Millones de pesos)

Grupos funcionales	Año fiscal 1961
<i>Servicios generales</i>	
Administración superior	271.0
Policía y justicia	240.5
Defensa	271.6
Otros	—
<b>TOTAL SERVICIOS GENERALES</b>	<b>783.2</b>
<i>Servicios económicos</i>	
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
<b>TOTAL SERVICIOS ECONÓMICOS</b>	<b>713.0</b>
<i>Servicios culturales y sociales</i>	
Educación y cultura	215.5
Previsión social	142.4
Salud pública	154.9
Vivienda	20.7
Otros	0.6
<b>TOTAL SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES</b>	<b>534.3</b>

COLOMBIA: *Presupuesto funcional del gobierno. 1961* [conclusión]

<i>Grupos funcionales</i>	<i>Año fiscal 1961</i>
<i>Servicios comunales</i>	
Fomento Municipal	80.0
Servicios sanitarios	—
Otros	33.2
<b>TOTAL SERVICIOS COMUNALES</b>	<b>113.2</b>
<i>Gastos no clasificados</i>	
Servicios de Deuda Pública	283.7
Participaciones y reembolsos	—
Indemnizaciones y devoluciones	—
<b>TOTAL GASTOS NO CLASIFICADOS</b>	<b>283.7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 427.6</b>

El Presupuesto Funcional debe detallarse al nivel de las subfunciones tal como se verá a continuación.

#### 4) *Distribución de los gastos funcionales por subfunciones*

Una vez asignados los recursos por funciones, por ejemplo, en educación, salud pública, defensa nacional, etc., es necesario dividir cada función en subfunciones. Se presenta, a continuación, a título de ejemplo, la clasificación por funciones y subfunciones contenidas en el presupuesto de Colombia de 1960. En primer término se incluye la subdivisión de la función de administración general:

	<i>Millones</i>
1. <i>Administración general</i>	272.9
a) Administración superior	168.6
b) Relaciones internacionales	26.2
c) Control Fiscal	23.0
d) Recaudo de rentas	50.0
e) Estadísticas y Censos	5.0

La clasificación por subfunciones en el caso de la agricultura es la siguiente:

	Millones
1. <i>Agricultura, ganadería y bosques</i>	54.3
a) Fomento agrícola	1.4
b) Fomento ganadero	4.7
c) Extensión agrícola	5.3
d) Investigaciones agropecuarias	16.1
e) Investigaciones económicas	0.3
f) Defensa y utilización de recursos naturales	3.9
g) Auxilios y aportes de fomento agropecuario	4.3
h) Fomento de materias primas	18.0

En materia educacional las subfunciones establecidas fueron las siguientes:

	Millones
1. <i>Educación y cultura</i>	184.4
a) Educación de Bachillerato	11.0
b) Educación industrial y comercial	8.3
c) Enseñanza normalista y educación primaria	40.3
d) Educación femenina	8.9
e) Educación campesina	14.0
f) Cultura	2.7
g) Educación física y deportes	1.0
h) Educación Universitaria y Alta Cultura	59.7
i) Auxilio a la enseñanza privada	21.4
j) Construcciones y mejoras de establecimientos	16.7

Naturalmente, en los criterios técnicos para hacer la distribución de los gastos por subfunciones, se han debido tener en cuenta los criterios básicos de programación económica sectorial. Para establecer las prioridades se aplican las técnicas de evaluación de programas.

#### 5) *Coordinación de las funciones y subfunciones con la estructura institucional*

Naturalmente las funciones y subfunciones son ejecutadas por organismos o instituciones públicas. Corresponde, en consecuencia, determinar los niveles administrativos en los que se radicarán las funciones y subfunciones 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 desarrollo del transporte.

El instrumento, para reflejar las subfunciones dentro de la estructura institucional lo constituye la creación de Direcciones Generales o Divi-

siones. Por ejemplo, dentro del Ministerio de Educación, se crea la Dirección de Educación Primaria o la Dirección de Educación Secundaria, etc. Para expresar el presupuesto funcional por entidades, se prepara el Presupuesto Funcional Institucional.

En el cuadro siguiente, se pueden detallar las instituciones más extensamente e incluso abarcando las entidades descentralizadas.

*Presupuesto funcional-institucional*

	<i>Con- greso</i>	<i>Presi- dencia</i>	<i>Minis- terio de Gobier- no</i>	<i>Minis. de Relac. Exter.</i>	<i>Minis. de Hacien- da</i>	<i>Minis. de Educ.</i>	<i>Etcétera</i>
Administración General							
Policía y Justicia							
Defensa Nacional							
Desarrollo económico							
Educación y cultura							
Salud pública							
Previsión social							
Deuda pública							
TOTAL							

6) *Distribución de los gastos por instituciones*

Identificadas las subfunciones y las entidades que las ejecutarán, corresponde asignarles los fondos necesarios para que puedan desarrollar dichas subfunciones. En un Ministerio se subdividen entonces los gastos por Direcciones Generales o Divisiones. Por ejemplo, en el Ministerio de Agricultura de Colombia aparece dividido así:

COLOMBIA: *Presupuesto por instituciones*

<i>Instituciones</i>	<i>Año fiscal 1961</i>
1. Gabinete del Ministerio	
2. Secretaría General	
3. Dirección	
4. Oficina de planeación, coordinación y evaluación	
5. Oficina jurídica	
6. Rama técnica —Jefatura	
7. División de cultivos	
8. División de ganadería	
9. División de recursos naturales	

COLOMBIA: *Presupuesto por instituciones [conclusión]*

<i>Instituciones</i>	<i>Año fiscal 1961</i>
10. División de tierras	
11. División de extensión agropecuaria	
12. Rama administrativa —Jefatura	
13. División de personal	
14. División de presupuesto	
15. División de Servicios Generales	
	TOTAL

La asignación de fondos para cada una de las unidades administrativas anteriores, se hace, naturalmente, siguiendo la pauta de prioridades subfuncionales, fijada al nivel de cada entidad y de acuerdo con los programas económicos sectoriales.

7) *Distinción entre los programas de actividades y programas de financiamiento*

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.

8) *Separación de los gastos entre corrientes y de capital*

Una vez conocido el total de gastos que corresponderá a cada entidad, encargada 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 gastos que aportan o accionan al capital nacional en forma de obras permanentes. Para estos efectos, se deben calificar los gastos en bienes y servicios de consumo y transferencias y de gastos en bienes de capital. Esta distinción se hace en los presupuestos de Colombia, Filipinas y Puerto Rico. En el primer país, 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 separados. 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.

### 9) *Distribución de los gastos por programas*

Cada institución, para cumplir sus funciones, sea con gastos de funcionamiento o de inversión, necesita formular programas. Un programa es un instrumento para definir objetivos a las actividades u obras que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos. Cada Dirección General o División puede formular uno o varios programas según la naturaleza de sus actividades. Dentro de cada programa se comprenden las actividades homogéneas y correlacionadas que se necesita ejecutar para alcanzar un "producto final" o una "actividad final". Como ejemplo de distribución se presenta el siguiente cuadro, tomando éste del Presupuesto de Colombia:

	Año fiscal 1961
<i>División de extensión agropecuaria</i>	3 132 850
Programa I. Administración de la División y Material de Divulgación	368 700
Programa II. Extensión Agrícola para Adultos	137 800
Programa III. Clubes y Mejoramiento del Hogar	147 700
Programa IV. Asistencia a los Indígenas	—
Programa V. Extensión Agropecuaria	2 478 650

Otro ejemplo se puede encontrar en el Presupuesto de Bolivia, donde el presupuesto de la Dirección General de Seguridad Social aparece dividido de la siguiente manera:

#### *Dirección General de Seguridad Social*

Programa I. Administración
Programa II. Servicio de Seguridad Social
Programa III. Menores y Protección de la Infancia
Programa IV. Asistencia Social

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.

### 10) *Subdivisión de los programas en subprogramas*

En algunos casos, es conveniente separar ciertas actividades comprendidas en un programa en grupos homogéneos a los que se denomina sub-

programas. Como un ejemplo, podemos citar el Programa V de la División de Geología del Ministerio de Minas de Colombia:

	<i>Año fiscal 1961</i>
Programa V. <i>Investigaciones Estratigráficas</i>	317 555
Subprograma 1. Investigaciones Paleontológicas	158 120
Subprograma 2. Investigaciones Paleobotánicas	110 750
Subprograma 3. Investigaciones Petrológicas	48 685

También dividen los gastos en subprogramas los presupuestos de Puerto Rico y Bolivia.

### 11) *Especificación de las actividades y proyectos*

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 metas del programa. Las metas de un programa se fijan en unidades físicas de "Producto Final", como por ejemplo construir mil casas, fabricar cuatrocientas estampillas, construir mil 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 fase, la programación presupuestaria trabaja fundamentalmente con unidades físicas de actividades reales. Se programan 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 mil 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 mil adultos si no se dotan las aulas necesarias. Existen ciertos "coeficientes de rendimiento" que es preciso tener en cuenta. Por ejemplo, alfabetizar un adulto requiere, supongamos, de cien lecciones de una hora de duración. Si multiplicamos esta cantidad por el número de cursos para adultos por alfabetizar (treinta alumnos por curso en promedio), sabremos el número de horas de clase que se deben dar. Si ahora conocemos la cantidad de horas de clase que puede dar un profesor, se puede determinar el número de maestros que se necesitan.

Cuando se trata de un programa de inversión, cada obra en particular —una escuela, un camino, un hospital, etc.— se denomina proyecto.



## 12) *Medición del costo de las actividades*

Una vez determinados los componentes de las actividades y sus insumos en recursos humanos y materiales, se necesita determinar el costo de cada actividad. Éste 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.

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 comparando 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.

## 13) *Medición de los costos unitarios de las actividades*

Conocido el número de acciones que se desarrollarán, por ejemplo vacunar mil personas contra la viruela, y el costo total de la actividad, por ejemplo \$10 mil, 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.

## 14) *Distribución de los gastos según su objeto*

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 se conoce con el nombre de clasificación según el objeto del gasto. Muestra los servicios personales y los materiales que hay que adquirir para ejecutar las actividades intermedias.

En Colombia, la clasificación por objeto del gasto, es la siguiente:

### COLOMBIA: *Clasificación según el objeto del gasto*

#### *Servicios Personales*

Sueldos del personal de nómina  
Jornales  
Primas  
Otras remuneraciones

*Gastos Generales*

Viático y gasto de viaje  
Servicios de comunicaciones  
Servicios públicos  
Materiales y suministro  
Compra de equipos  
Mantenimiento, reparación y seguros  
Impresos y publicaciones  
Arrendamientos  
Gastos varios e imprevistos

*Transferencias*

En Puerto Rico, la clasificación según el objeto del gasto aparece dividida de la siguiente manera:

*PUERTO RICO: Clasificación según el objeto del gasto**Servicios Personales*

Sueldos, empleados regulares  
Sueldos, empleados de emergencia  
Jornales  
Servicios profesionales consultivos  
Honorarios y otras compensaciones

*Gastos Generales*

Compra de equipos  
Gastos de viaje  
Servicios misceláneos, no personales  
Materiales, suministros y piezas  
Servicios públicos  
Otros gastos generales.

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.

*15) Establecer la unidad ejecutora del programa*

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, necesítase establecer claramente la unidad ejecutora respectiva.

Por ejemplo, en el Presupuesto de Cuba, el programa 8 de transporte de correspondencia incluido en el Ministerio de Comunicaciones, se ha establecido la siguiente subdivisión y determinación de unidad ejecutora:

*Programa 8. Transporte de correspondencia*

<i>Proyecto</i>	<i>Unidad ejecutora</i>	<i>Unidad de medida</i>
1. Transporte aéreo	Negociado de servicio postal aéreo	Número de libras
2. Transporte de carretera	Negociado de transporte de correspondencia	Número de libras
3. Transporte marítimo	Administración de correos de La Habana	Número de libras
4. Transporte por ferrocarril	Negociado de transporte de correspondencia	Número de libras

Conocida la responsabilidad de cada organismo, procede establecer el conjunto de personas que tendrán a su cargo la ejecución del programa.

*16) Distribución del personal dentro 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.

*17) Evaluación técnica de los programas y fijación de prioridades*

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.

### c. *Presentación de los programas en el presupuesto*

Aplicadas las técnicas anteriores, procede dar su forma de presentación a los programas dentro del presupuesto respectivo. Un programa presupuestario debería estar compuesto de las siguientes partes principales:

1. Descripción literaria de la naturaleza del programa o subprograma y de sus objetivos. Estos últimos se fundamentan en la medición del déficit 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. 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.

3. Volumen de Materiales insumidos en el programa, indicando en unidades físicas la cantidad y variedad de recursos materiales necesarios para cumplir el programa.

4. Distribución de las apropiaciones, según el objeto del gasto; con el propósito de mostrar las cosas y servicios que se comprarán para desarrollar las actividades del programa, indicando en unidades monetarias el costo de cada renglón.

5. 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 volúmenes de trabajo a ejecutar.

6. Determinación de los costos totales de los programas y de los costos unitarios de cada actividad.

7. 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.

En los diversos países que han adoptado el sistema, existen distintos grados de cumplimiento en estas fases. En Bolivia, Colombia y Cuba las fases que se han alcanzado son distintas, como se ilustra con los casos que se acompañan.

#### ESTUDIO DE UN CASO. *Presentación de un presupuesto por programa en Colombia*

En la Ley anual de presupuesto para la vigencia de 1961, todos los programas incluidos se presentan de la siguiente manera:

## Capítulo 2402

## DIVISIÓN DE CULTIVOS

## PROGRAMA I. CULTIVOS GENERALES

Este programa tiene por objeto asistir técnicamente a los agricultores de las dieciocho zonas agropecuarias, con el propósito de incrementar los cultivos de hortalizas y de los que se designan con el nombre de "cultivos de pan coger", lo que trae consigo una mejor dieta alimenticia a nuestros campesinos, logrando excedentes para los mercados, y con ello una nueva fuente de ingresos.

Se suministra asistencia técnica a los cultivadores de banano para la siembra de mil hectáreas a fin de completar tres mil en la región de Tumaco; con dicha extensión se espera recolectar semanalmente quince mil racimos, asegurando en esta forma la exportación, ya que en la actualidad la producción de dicha región no es suficiente para completar la capacidad de un barco. La asistencia consistirá en campañas de divulgación sobre los mejores sistemas y métodos de cultivos, control de enfermedades (sigatoka) y mejoramiento de la calidad del producto.

UNIDAD EJECUTORA: *Sección de Fomento Agrícola*

Número	Especialidades	Valor anual
1	Personal directivo	26 400
2	Personal administrativo	13 200
2	Ingenieros Agrónomos	45 600
5		85 200

## DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS

CLAVE			Concepto	Apropiación
Económica	Funcional	Artículo		
Servicios personales				
406	212	24014	Sueldos del personal de nómina	85 200 *
406	212	24015	Jornales	166 656
406	212	24016	Prima de Navidad	8 770 *
406	212	24017	Indemnización por vacaciones	2 100

## DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS [conclusión]

CLAVE			Concepto	Apropiación
Económica	Funcional	Artículo		
Gastos generales				
406	212	24018	Viáticos y gastos de viaje	16 800
406	212	24019	Servicios de comunicaciones	2 000
406	212	24020	Materiales y suministros	50 000 *
406	212	24021	Compra de equipo	28 000
406	212	24022	Mantenimiento y seguros	1 000 *
406	212	24023	Impresos y publicaciones	3 000
406	212	24024	Gastos varios e imprevistos	1 000
TOTAL				364 526

\* Gastos forzosos.

*ESTUDIO DE UN CASO. Presentación de un presupuesto por programas en Cuba*

En la Ley de presupuesto de la República de Cuba para el año 1961 los presupuestos de los diversos ministerios se presentan, en resumen, en el cuadro de las páginas 724-5.

*ESTUDIO DE UN CASO. Presentación de un presupuesto por programas de Bolivia*

En la Ley de presupuesto de la República de Bolivia para el año 1961, los presupuestos de los distintos ministerios se han presentado en la forma que se puede ver en el ejemplo que se acompaña:

*Programa V. Nutrición*

Los propósitos del Programa son hacer la investigación de la naturaleza y magnitud de los problemas de nutrición en el país; realizar la demostración en grupos limitados de población de método y técnicas aplicables a la solución de los problemas de nutrición; hacer las consultas para absolver cuestiones específicas de nutrición y dietéticas sometidas para su estudio por organismos oficiales o privados; y realizar la educación en nutrición por medios directos o indirectos de grupos profesionales o auxiliares y de población en general.

Título II  
CUBA: MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
METAS Y COSTOS

Programas y proyectos	Unidad de medida	Metas en término de unidades	Gastos de operación		Transferencias e inversiones	Costo total
			Costo unitario	Costo total		
1 Administración General						
1 1 Funciones ejecutivas superiores				\$ 1 081 313	\$ 1 114 000	\$ 2 195 313
1 2 Administración de personal	Personal administrado	1 366	\$ 35.29	48 203		48 203
1 3 Contaduría	Nº de contrataciones definitivas	12 000	5.04	60 463		60 463
1 4 Adquisición de materiales y equipos	Nº de órdenes	4 500	13.01			
1 5 Servicios internos				670 905	18 907	689 812
1 6 Superación educacional	Nº de personal superado y perfeccionado	13 424	6.31	84 800	11 040	95 840
1 7 Educación Física				109 294	155 100	264 394
2 Educación primaria						
2 1 Educación primaria	Nº de alumnos a educar	1 242 610	22.19	27 582 592	1 060 000	28 642 592
2 2 Formación de maestros primarios	Nº de alumnos a formar	9 373	119.71	1 122 040	11 500	1 133 540
2 3 Administración de educación primaria				1 565 662		1 565 662
3 Educación media general						
3 1 Educación secundaria básica urbana	Nº de alumnos a educar	55 344	53.66	2 969 912	135 000	3 104 912
3 2 Educación secundaria básica rural	Nº de alumnos a educar	1 320	307.87	406 386	12 000	418 386

3 3	Educ. secundaria superior	Nº de alumnos a educar	34 348	74.42	2 556 480	33 300	2 589 780
3 4	Admón. de educ. media general				53 667		53 667
4	Educación media profesional						
4 1	Formación de contadores	Nº de alumnos a formar	16 087	70.01	1 126 293	50 500	1 176 793
4 2	Formación de periodistas	Nº de alumnos a formar	275	464.51	127 740	3 000	130 740
4 3	Formación de artistas plásticos, musicales y artesanos	Nº de alumnos a formar	1 973	125.54	247 689	5 500	253 189
4 4	Formación de técnicos y obreros calificados	Nº de alumnos a formar	7 957	180.39	1 435 364	229 000	1 664 364
4 5	Formación de técnicos agrícolas	Nº de alumnos a formar	514	616.45	316 855	28 000	344 855
4 6	Admón. de educación media profesional				115 482		115 482
5	Cultura						
5 1	Difusión cultural	Nº de programas radiales	11 196	10.90	589 444	166 334	755 779
5 2	Difusión radial				122 077	2 743	124 820
5 3	Archivo nacional				82 151	5 000	87 151
5 4	Teatro nacional	Nº de espectáculos y representaciones	388	938.62	364 184	7 160	371 344
6	Servicios complementarios						
6 1	Planeamiento				360 635	60 300	420 935
6 2	Asuntos Jurídicos				28 510	149	28 659
6 3	Relaciones públicas				250 520	7 631	258 151
6 4	Publicaciones				79 330	2 048	81 378
7	Subvenciones					8 350 697	8 350 697
TOTAL DEL PRESUPUESTO					\$ 43 616 528	\$ 11 468 910	\$ 55 085 439



BOLIVIA. *Apropiaciones*

<i>Número del ítem</i>	<i>Partidas</i>	<i>Presupuesto 1961</i>
<i>Servicios personales</i>		
	Haberes básicos	71 564 800
	Bonos	41 017 200
	Categorización	8 550 040
	Otras remuneraciones	22 622 440
	<b>TOTAL</b>	<b>143 754 480</b>
<i>Gastos generales</i>		
	Viáticos	1 000 000
	Equipo	500 000
	Material y suministros	—
	Varios	5 920 000
	Desayuno escolar	1 440 000 000
	<b>TOTAL</b>	<b>1 447 420 000</b>
<i>Transferencias</i>		
	Pagos de Previsión Social	500 000
	Aporte patronal	2 662 200
	<b>TOTAL</b>	<b>3 162 200</b>
	<b>TOTAL PROGRAMA</b>	<b>1 594 636 680</b>

*Personal*

<i>Departamento de Nutrición</i>	<i>1961</i>	
	<i>Mensual</i>	<i>Anual</i>
1 Director	207 000	2 484 000
4 Dietistas	139 800	6 710 400
2 Auxiliares	110 400	2 649 600
1 Auxiliar	102 700	1 232 400
1 Jefe de Sección	424 100	5 089 200
1 Secretaria	224 500	2 694 000
1 Secretaria	250 800	3 004 800
7 Auxiliares	90 800	7 627 200
1 Auxiliar	95 000	1 140 000
2 Auxiliares	87 720	2 105 280

*Desayuno Escolar*


---

1 Administrador	211 200	2 534 400
1 Auxiliar	114 600	1 375 200
1 Auxiliar	90 800	1 089 600
1 Oficial 2º Secretaria	139 800	1 677 600
1 " " Asist. Social	139 800	1 677 600
1 Dietista	139 800	1 677 600
5 Preparadoras	114 600	6 876 000
2 Choferes	102 000	2 448 000
1 Preparadora	90 800	1 089 600
1 Mensajero	93 600	1 123 200
1 Portero	93 600	1 123 200
1 Ayudante de chofer	93 600	1 123 200
2 Preparadoras	93 600	2 246 400
7 Inspectores interior	114 600	9 626 400
1 Auxiliar	950 000	1 140 000
		<hr/>
		71 564 880

---

## III. LA PROGRAMACIÓN DEL FINANCIAMIENTO GUBERNAMENTAL

Una vez realizada la programación global y sectorial del gasto público, procede a realizar la programación del financiamiento de dichos gastos. Dicho financiamiento deberá ser realista y compatible con la política de gastos. En primer lugar, deberá basarse en estimaciones verídicas de las fuentes de ingresos y, en segundo lugar, deberá cuidarse que los efectos económicos que produzcan los impuestos y empréstitos contratados no desvirtúen los objetivos programados en el gasto público; así, por ejemplo, un programa de previsión social no debería financiarse sobre la base de una estructura tributaria regresiva, ya que se presentaría el absurdo de que los favorecidos con el plan recibirían por un lado, los beneficios y por otro, deberían pagar sus costos, cancelando impuestos al consumo o imposiciones sociales muy elevadas.

Los instrumentos del financiamiento gubernamental son principalmente los siguientes:

1º Los impuestos.

2º Los préstamos.

Estas dos fuentes de financiamiento son las clásicas dentro de las finanzas públicas. No corresponde tratar aquí los aspectos fiscales y económicos de la tributación, sino exclusivamente la parte metodológica de proyecciones. Igual cosa puede decirse de los préstamos que obtiene el gobierno para adicionar los ingresos corrientes.

Con respecto a las estimaciones de los rendimientos de los tributos, se aplican ciertas técnicas de proyecciones, mientras el margen de empréstitos se determina por residuos al comparar el gasto programado y las proyecciones tributarias, previo estudio, naturalmente, de la capacidad de endeudamiento del gobierno.

En lo que sigue, se comentará brevemente, los distintos métodos de proyecciones de los impuestos, sobre la base de la metodología general de programación económica expuesta con anterioridad.

### *1. Las distintas técnicas de proyección de los ingresos gubernativos*

Las técnicas que emplean los gobiernos para determinar sus ingresos se han venido desarrollando desde hace más de un siglo.

Las técnicas más usadas en los diferentes países han sido las siguientes:

- a) Técnica automática;
- b) Técnica del promedio;
- c) Técnica de los aumentos;
- d) Técnica de la evaluación directa.

El orden en que han sido colocados estos distintos métodos de estimación guarda relación con su evolución histórica. Sólo la última de estas técnicas, tiene el carácter de científica.

Para superar las deficiencias de los sistemas anteriores (a-c), que fueron fruto de una época en que los gobiernos no deseaban incrementar su radio de acción, se aplica el método de la evaluación 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 los métodos ya mencionados que se usan principalmente para estimar los rendimientos de los impuestos indirectos.

Este sistema que fue implantado prontamente por Alemania, Italia y los Estados Unidos, tiene su origen en Inglaterra, donde surgió como una consecuencia de una reforma presupuestaria: se cambió fecha al periodo 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 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 el 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 evaluación directa consiste en pronosticar, para cada fuente principal de ingresos, sus rendimientos en el curso del año fiscal, en función de los movimientos que 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 evaluación directa se basa principalmente en la determinación de la base sujeta a 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 evaluación directa se requiere de una metodología de proyecciones de los fenómenos económicos que condicionan el crecimiento o decrecimiento de las bases.

## *2. Metodología de las proyecciones de los ingresos gubernativos*

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.<sup>7</sup>

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 económicamente atrasados. Por último, las proyecciones del sector interno de la economía permite

<sup>7</sup> Véase Robert Herman, "Revenue Estimating in New York State Government, 1952".

apreciar el grado de actividad que probablemente tendrá el sistema económico interno y con ello prever las posibilidades de recaudación de la tributación nacional.

a) *Proyecciones generales: la determinación del nivel de la demanda global*

Para conocer el nivel general de la actividad económica es preciso iniciar el estudio con una proyección de la demanda para el periodo presupuestario siguiente. Un instrumento metodológico usado en varios países, los 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 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 economía 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 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 pue-

den establecer con aproximación los posibles cambios en las exportaciones. Estos cambios, a su vez, determinan alteraciones en la demanda que van a afectar la marcha total de la economía.

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 sustancialmente 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 éstos, 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 periodos siguientes.

Por último, a fin de tener un marco de referencia que nos permita 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 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.

b) *Proyecciones particulares: el sector externo*

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.

c) *Proyecciones del sector interno*

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. 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 impuestos 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 exenciones, 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 efectos 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 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 este 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 fiscales 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 de 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.

### 3. *Presentación de los presupuestos de ingresos*

La forma de presentar los ingresos debe ceñirse a normas que permitan identificar rápidamente los principales renglones de entradas públicas.

En resumen, las entradas podrían clasificarse así:

#### I. *Ingresos corrientes*

##### a) Ingresos tributarios

Impuestos a la renta

Impuestos a la propiedad

##### ii) Impuestos indirectos

Impuestos al comercio exterior

Impuestos al consumo

Impuestos a los servicios

Otros impuestos

##### b) Ingresos no tributarios

a. Bienes nacionales

b. Servicios nacionales

c. Tasas y multas

#### II. *Ingresos de capital*

##### a) Préstamos internos

##### b) Préstamos externos

##### c) Venta de activos

##### d) Recursos del Tesoro.

Como puede verse, todos los conceptos de ingresos deben detallarse bajo el esquema simplificado expuesto. En muchos países, los ingresos se presentan en desordenada lista, según su orden de aparición e impiden la apreciación de la importancia de cada fuente de financiamiento gubernativo.