

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Económicas

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO
REFORMAS NECESARIAS

AL SISTEMA PRESUPUESTAL
DE GUATEMALA

TESIS

Presentada a la Junta Directiva
de la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad de San Carlos de Guatemala,

por

ARNOLDO BELTETON

en el acto de su investidura de

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE LICENCIADO



Guatemala, Mayo de 1963

DL
03
T(28)

JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Decano	Lic. Raúl Sierra Franco
Secretario	Lic. Arturo Morales Palencia
Vocal 1o.	Lic. Rafael Piedrasanta Arandi
Vocal 2o.	Lic. Tulischt F. Díaz A.
Vocal 3o.	Lic. Carlos Carrera S.
Vocal 4o.	P.C. Roberto Estrada Gomar
Vocal 5o.	P.C. Elián Darfo Acuña

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN GENERAL PRIVADO

Decano	Dr. Gabriel Orellama Estrada
Secretario	Lic. Raúl Sierra Franco
Examinador	Lic. Enrique Santa Cruz
Examinador	Lic. Maximino Ruano Ayala
Examinador	Lic. Gerardo Gordillo Barrios

DEDICO ESTE ACTO

A mi Madre
A la memoria de mi Padre
A mi Esposa
A mi hija
A mis hermanos

A mis Catedráticos

A mis conterráneos, en especial al
Profesor Julio Antonio Gularte C.

A mis amigos y compañeros

Al Banco de Guatemala



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONOMICAS Y SOCIALES

Guatemala, C. A.

Guatemala,
2 de febrero de 1963

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Económicas
Presente

Señor Decano:

De conformidad con lo establecido en el Artículo 16 del Reglamento del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales y en atención a la designación que se hiciera en su oportunidad, me es grato informar a usted que procedí a asesorar y revisar el trabajo de tesis intitulado "Reformas necesarias al Sistema Presupuestal de Guatemala" que fuera señalado al señor Arnoldo Beltetón, como trabajo de investigación previo a sustentar su examen de graduación profesional. Estimo que el citado trabajo de tesis reúne los méritos del caso para ser aceptado y por lo tanto para su discusión en el examen general de tesis previo a la investidura profesional del autor. El trabajo presentado trata un tema de gran interés y actualidad para la economía nacional, planteando soluciones que de ponerse en práctica permitirían el contar con un presupuesto fiscal bien elaborado y debidamente controlado lo que evitaría muchas de las dificultades que enfrenta nuestro sistema fiscal, de tal manera que no solo es un valioso aporte para la correcta administración fiscal sino también una importante contribución al estudio de tales problemas.

Del señor Decano con todo aprecio y consideración -
atento y seguro servidor,

"DID Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. Raúl Sierra Franco
Director



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
GUATEMALA, G. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, Guatemala,
cinco de febrero de mil novecientos sesenta y tres.

En vista del informe rendido por el Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, se acepta y aprueba el trabajo de tesis denominado "Reformas necesarias al Sistema Presupuestal de Guatemala" que para su graduación profesional y para su discusión en el examen respectivo ha presentado el Señor Arnoldo Beltetón.



Gabriel Orellana
Gabriel Orellana

REFORMAS NECESARIAS AL SISTEMA PRESUPUESTAL DE
GUATEMALA

Página N°

Informe del Profesor Asesor

SUMARIO

CAPITULO I INTRODUCCION	1
a) Evolución del presupuesto fiscal...	1
b) Repercusión de las decisiones del gobierno sobre el desarrollo económico.....	3
c) Necesidad de la programación presupuestal.....	8
d) La previsión de los fondos.....	9
CAPITULO II DEFICIENCIAS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL DE GUATEMALA	12
a) El sistema tradicional.....	13
b) El Presupuesto de las entidades autónomas.....	18
c) La relación presupuestal con el desarrollo económico.....	19
d) El presupuesto de capital.....	21
e) Las modificaciones al presupuesto original.....	22
f) Programación de la caja fiscal....	22
CAPITULO III PRESUPUESTO DE PROGRAMAS Y DE EJECUCION POR ACTIVIDADES	25
a) Carácter y propósito.....	25
b) Actividades del gobierno.....	31
c) Evaluación de las actividades....	37
i) Según los resultados.....	37
ii) Según las actividades.....	39

d) Empleo de la Clasificación según el Objeto de los Gastos en el Presupuesto por Actividades.....	46
e) Costo por actividades.....	48
f) Conclusión.....	54
 A P E N D I C E	 57
Anexo A	
Anexo B	
Anexo C	
Anexo D	
Anexo E	
 CAPITULO IV PRESUPUESTO DE CAPITAL	 70
a) Introducción.....	70
b) Rentas que pueden consignarse al presupuesto de capital.....	72
c) Base para la separación de los gastos de capital y gastos corrientes..	75
 CAPITULO V LA PROGRAMACION DE CAJA FISCAL	 78
a) Cálculo de ingresos y egresos.....	80
b) Proyección de egresos.....	87
c) Financiamiento del déficit.....	88
 CAPITULO VI LA DEUDA FLOTANTE	 95
a) Causas de la deuda flotante.....	97
b) Otras consecuencias de la deuda - flotante.....	104
 CAPITULO VII CONTROL PREVENTIVO DE LOS GASTOS FISCALES	 108
a) Control preventivo.....	108
b) Control especial de los gastos de capital.....	113

	<u>Página N°</u>
CAPITULO VIII TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS PRESUPUESTALES	120
CAPITULO IX CONCLUSIONES	130
Bibliografía	

CAPITULO I

INTRODUCCION

Tuve la suerte de que se me asignara para trabajo de tesis el tema "Reformas Necesarias al Sistema Presupuestal - de Guatemala", por cuanto me da la oportunidad de expresar mi pensamiento sobre un aspecto de las Finanzas Públicas de Guatemala que siempre me ha atraído con particularidad.

El trabajo tiene como objetivo primordial señalar a la atención de las autoridades fiscales algunas de las deficiencias más sobresalientes, tanto de orden conceptual como operativo, que a mi juicio adolece la elaboración y ejecución del presupuesto fiscal, así como indicar las soluciones que estimo convenientes. En especial señalo la imperiosa necesidad de que en Guatemala se adopte un sistema moderno en la elaboración del presupuesto fiscal.

a) Evolución del Presupuesto Fiscal

La concepción tradicional del rol del Estado en la economía residía en que su intervención debía ser limitada -

y, por lo tanto, el volumen de su acción financiera debía ser mínima. Esta idea obedecía al convencimiento de que los gastos del Estado eran esencialmente improductivos y que los recursos por él utilizados —restados a la iniciativa privada— significaban una disminución de las posibilidades de desarrollo económico.

Para la finanza pública ortodoxa existía una clara línea divisoria entre las necesidades que podrían satisfacerse por medio de la actividad del Estado y las que debían quedar a cargo de la empresa particular. Antonio de Marco llama a las primeras "necesidades colectivas", queriendo significar a aquellas que nacen del desarrollo de la organización social: defensa nacional, funciones administrativas, administración de justicia, por ejemplo. Sin embargo, el mismo de Marco, considerado como el más brillante de los tratadistas modernos de la finanza clásica, ha ampliado el rol del Estado al admitir que ciertas necesidades relacionadas con la higiene, el desempleo, el analfabetismo, la desnutrición, la falta de salud, el bajo nivel técnico del trabajador, por ejemplo, — que no siendo colectivas en su esencia, han pasado a serlo por las relaciones que establece la sociedad moderna, es decir, que las —

deficiencias de cada uno, hacen un problema que afecta a todos. Sólo en los últimos años se ha empezado a considerar el problema desde el ángulo mucho más amplio de la eficiencia del Gobierno como mecanismo elaborador de la política económica y social.

b) Repercusión de las decisiones del Gobierno sobre el desarrollo económico

Gran parte de las decisiones del Gobierno se expresan a través del presupuesto fiscal, sobre todo aquellas que más directamente influyen en los fenómenos económicos. De ahí que se afirme que el presupuesto fiscal representa el plan de acción que se propone realizar el Gobierno durante un período presupuestario.

Ese plan de acción ejerce inevitable y trascendental influencia en las decisiones económicas del sector privado y en el curso de los acontecimientos económicos de toda la nación. Consideremos, por ejemplo, los gastos públicos. Lo que el Gobierno gasta representa una demanda de bienes y servi-

cios que, sumada a la demanda originada en el sector privado, constituye la demanda global. Y de este modo, si los gastos fiscales se modifican en una dirección dada, los gastos totales tenderán a moverse en la misma dirección.

Los cambios en la demanda global ejercen una influencia notable sobre el desarrollo económico, pues si aumenta se tenderá a hacer nuevas inversiones para satisfacerla y, por el contrario, si se contrae, las inversiones privadas también tenderán a reducirse. Como el desarrollo económico es, en gran medida, el reflejo de la acumulación de capital, tanto público como privado, las variaciones de los gastos gubernativos lo afectan en forma decisiva.

Por otra parte, si para estimular las inversiones basta incrementar la demanda global, nada sería más fácil para acelerar el desarrollo que aumentar permanentemente los gastos del Estado. Pero no es así. Si bien es cierto que el crecimiento de la demanda es una condición necesaria para que aumenten las inversiones privadas, su influencia se ejerce

lo dentro de ciertos límites. Si éstos se exceden, los inversionistas no podrán invertir más aunque lo deseen, pues encontrarán que no hay divisas suficientes, o que falta mano de obra calificada, energía eléctrica, cemento o cualquiera de los recursos físicos que requiere la formación de capital. Si la demanda crece más que la disponibilidad de esos recursos la consecuencia será una inflación de precios o un déficit en la balanza de pagos, o una combinación de ambos desequilibrios.

También hay que tener presente que los gastos del Estado no son la única causa de los cambios de la demanda interna. Contribuyen a ese proceso las exportaciones y las propias inversiones del sector privado. En virtud de ello, puede ocurrir que en ciertos períodos las condiciones económicas internacionales permitan el crecimiento de las exportaciones a un ritmo suficiente para estimular la ocupación de todos los factores económicos disponibles. En ese caso, el aumento de los gastos del Estado pueden crear perturba-

ciones inflacionarias o de la balanza de pagos más bien que estimular la inversión privada. En cambio, si las exportaciones se reducen de un período a otro, su influencia depresiva sobre la demanda interna puede neutralizarse mediante una política apropiada de gastos fiscales. Igual cosa puede acontecer si se reducen las inversiones privadas. En consecuencia, las decisiones del Estado relativas a su nivel de gastos influyen no sólo en el ritmo de desarrollo del país sino también en su estabilidad. Esta —que significa ausencia de inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y de desocupación— repercute a su vez en el desarrollo económico. En una economía muy inestable o afectada por una inflación crónica, las inversiones tienden a disminuir o a bajar su productividad media, lo que no ocurre en una economía sana.

También gravitan sobre el desenvolvimiento económico — las decisiones del Gobierno relativas a la composición de sus gastos. Dado un volumen total de gastos, mientras mayor sea — la proporción destinada a inversiones y menor la dedicada al con

sumo, más rápido será el desarrollo, no sólo por la contribución directa a la acumulación nacional de capital que ello significa, sino además porque las inversiones públicas y privadas son, en cierta medida, complementarias. Por ejemplo, cuando el Estado construye carreteras, obras de riego o una central hidroeléctrica, por lo general los inversionistas efectúan inversiones complementarias que probablemente no realizarían en ausencia de las facilidades creadas con la instalación de nuevo capital social básico.

Las consideraciones anteriores se refieren solamente a algunas de las influencias más importantes que ejerce la ejecución del presupuesto fiscal en el desarrollo económico que deben tenerse presentes al pensar en una reforma presupuestal. La expansión de las actividades del sector público ha venido aparejada con una mayor complejidad de las mismas y de ello se ha derivado la necesidad de reestructurar el mecanismo y los procedimientos administrativos. Nos referiremos brevemente en el punto siguiente a la importancia que, como consecuencia de esa complejidad, está to

mando la idea de programar el gasto fiscal.

c) Necesidad de la Programación Presupuestal

Por circunstancias históricas bastante divulgadas, en numerosos países el sector público ha llegado a absorber una cuota considerable del producto nacional. Guatemala no ha escapado a esta tendencia. En la actualidad, los gastos del sector público han llegado a representar el 19.4% de dicho producto (*). Manejando tan cuantiosa porción de los recursos productivos, que lo hacen el más grande consumidor, el más grande inversionista y el más importante empleador, se hace obligatorio buscar procedimientos que le permitan actuar con eficiencia cada vez mayor.

Según se vió, existe una estrecha interdependencia entre las decisiones del gobierno y el desarrollo del país, - empleando este concepto en su sentido más amplio. Tal in-

(*) Publicación: "Ingreso Nacional de Guatemala 1950-59" del Departamento de Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

terdependencia es muy compleja, pues los mismos factores que producen un efecto en determinado sentido, más allá de cierto límite producen otro de sentido diverso. Además, la influencia de un factor aisladamente considerado puede ser totalmente distinta de la que ejerce al actuar en conjunto con otros.

Dada esa complejidad, resulta imposible una acción pública de eficacia máxima recurriendo sólo al buen sentido y a la inspiración para tomar las decisiones. En el pasado bastaban esas virtudes, pues las responsabilidades del gobierno eran limitadas. En la actualidad hay que completarlas con métodos que permitan establecer que los objetivos perseguidos son claros, realistas y compatibles entre sí y que también son compatibles y más eficaces las medidas adoptadas para materializarlas.

d) La Previsión de los Fondos

La previsión de los recursos de caja, es otro aspecto

to importante. Tanto el crédito como las emisiones producen sobre la liquidez efectos a mediano y corto plazo de importancia, aunque suele hacerse referencias más frecuentes a los primeros. Debido a que a menudo los meses en que se necesita incurrir en mayores gastos no coinciden con aquellos en que se recolectan los impuestos de mayor rendimiento, el sector público absorbe recursos líquidos del resto de la economía en ciertos períodos y los expelle en otros, provocando situaciones alternativas de estrechez y abundancia de liquidez en el sistema. Algo similar ocurre en las transacciones con el exterior. Hay meses en que las exportaciones exceden y otras en que son inferiores a las importaciones. Si los períodos de absorción fiscal y los del comercio exterior coinciden, pueden crearse situaciones aflictivas de caja en el sector privado y presiones sobre el sistema bancario y sobre las emisiones. Si disminuir los medios de pago fuera tan fácil como aumentarlos, tales fluctuaciones estacionales no tendrían mayor importancia; pero no es así en la realidad, y a la postre contribuyen a la inflación y atentan contra la estabilidad. Por otra parte, la falta de una programación cuidadosa de los recur-

Los de caja puede obligar al fisco a financiar sus gastos pagando -
tasas de interés superiores a las normales. Siendo el sector público
un cliente tan importante del mercado de capitales, no puede des-
deñarse su influencia sobre el nivel general de las tasas de interés.

CAPITULO II

DEFICIENCIAS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL DE GUATEMALA

El sistema presupuestal de Guatemala está basado legalmente en:

- 1) La Constitución de la República;
- 2) El Decreto número 552 "Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación", en vigor desde febrero de 1956;
- 3) El Acuerdo Gubernativo del 24 de febrero de 1958 que reglamenta el Decreto 552 citado;
- 4) Los Reglamentos, circulares (Circular número 200) y los principios tradicionales de contabilidad fiscal; y
- 5) Las normas presupuestales, o sea las disposiciones que dicta el Congreso de la República en la misma ley de aprobación anual del presupuesto, para que se llenen ciertos requisitos en la ejecución del mismo.

Aunque la legislación es de fecha relativamente reciente

te, su contenido conceptual y operativo está inspirado en principios que tienen como fundamento la existencia de un Estado de características muy diferentes a las modernas concepciones del Estado actual. Son del dominio público los cambios introducidos en los últimos años en la estructura del Estado en general y, especialmente, en los sistemas presupuestarios.

a) El Sistema Tradicional

El procedimiento que hasta ahora se sigue en Guatemala se basa en el sistema tradicional, que consiste en clasificar los gastos por dependencias administrativas y por renglones o tipos de adquisición. Puede decirse que el presupuesto es una larga lista de bienes y servicios que el gobierno queda autorizado para adquirir. A consecuencia de que se ha dado mucha importancia a su papel contable, el documento presupuestario muestra solo lo que el gobierno intenta comprar y no lo que intenta realizar. Es cierto que el Consejo Nacional de Planificación Económica ha elaborado planes de inversión pública, - los cuales han sido adoptados por el Gobierno, pero en el pre

supuesto fiscal solamente ha figurado su financiamiento en forma global. Es decir, que ha faltado su presentación en el presupuesto con el detalle de su costo y logros para que se legalice la obligatoriedad de ejecutarlos en la forma planeada.

En la actualidad, no obstante existir los programas de inversión referidos, es corriente que los encargados de la ejecución realicen en realidad actividades distintas de las planeadas, pues la responsabilidad de cumplir con un programa es puramente moral. Muchas veces basta con que las facturas de gasto se redacten de tal modo que concuerden con el nombre de la partida presupuestal, para que no hayan reparos por parte de las oficinas fiscalizadoras. Así, por ejemplo, un jefe de dependencia puede disponer que una asignación para ganadería, con fines específicos de experimentación en pastos y distribución de semillas para mejorar el engorde del ganado, se destine en todo o en parte a costear los gastos del viaje al exterior de una delegación que asista a un congreso sobre la enfermedad del "tórso y garrapatas". Como no existe responsabilidad legal sobre el cumplimen-

to de un programa, la respuesta a una pregunta sobre el abandono de un plan original puede ser sencillamente: "fue orden superior".

Al hacerse figurar los programas en el presupuesto, estos no se podrán modificar o cambiar tan fácilmente, sin incurrir en responsabilidad legal puesto que el presupuesto de la Nación es una ley del Congreso. Ello obligaría también a elaborar los programas de inversión racionalmente y a revisarlos con todo cuidado antes de enviarse el presupuesto al Congreso de la República.

Por otra parte, el Estado tiene programas de investigación que por falta de divulgación sus productos finales no son aprovechados por todos los sectores que pueden tener interés en tal clase de experimentos, no obstante que ese es su objetivo. Por ejemplo, el programa de ganadería cuyo fin es mejorar las razas de ganado mediante la importación de cementales, aclimat_uarlos y luego de hacer experimentos, poner a disposición de los ganaderos que lo necesiten el servicio de inseminación artificial

para mejorar sus ganados. Es de suponerse que al mismo tiempo se hacen experimentos sobre cultivos y procesamiento de pastos con fines de complementar la asistencia técnica hacia el desarrollo ganadero. A estos programas se les ha criticado siempre, y con razón, que sus servicios se han dirigido a favorecer sectores que no lo necesitan, mientras que a los sectores que debería proporcionarse tal asistencia se les olvida. Indudablemente ello se debe, en gran parte, a que estos sectores no tienen conocimiento de que existan tales servicios públicos. Si se publicaran los programas de inversión con sus metas específicas, habría mayor aprovechamiento de sus resultados porque los interesados podrían exigir los servicios que por mandato legal el Ejecutivo se ha comprometido ante el Congreso de la República prestar al pueblo, mediante la ley de presupuesto.

Basarse en listas de gasto para definir lo que se intenta realizar con esos bienes y servicios suele ser tarea difícilísima y, en muchos casos, posible sólo a costa de estimaciones y supuestos más o menos aleatorios. Es verdad que siempre se indi-

can con precisión los organismo o las instituciones estatales que realizarán esos gastos, pero cada uno de ellos suele tener responsabilidades complejas y a veces sin conexión con las tareas y objetivos implícitos en su designación. Por ejemplo, algunas dependencias de la Defensa Nacional sue len tener responsabilidades educacionales que, para los pro pósitos de análisis, han de considerarse separadamente de las tareas propiamente de defensa. Pero el presupuesto no precisa con el detalle suficiente la medida en que los servi cios comprados por los organismos se destinan a una y otra función. En el caso específico de la Defensa Nacional el problema es más grave debido a la confidencialidad sin fun damento razonable en que se quiere mantener la ejecución de su presupuesto.

Las cuentas sobre todo se han concebido teniendo presente nada más que la necesidad de asegurar un registro contable que facilite la ejecución de la política pública - dentro de los marcos legales establecidos. Por este motivo,

los mayores dericiencias que se observan tanto en el proceso como en el documento presupuestario se relacionan con la selección de los objetivos y en el juicio sobre la eficiencia de los métodos.

b) El Presupuesto de las Entidades Autónomas

Las entidades autónomas han aumentado en los últimos tiempos y cada una tiene sus métodos propios de presupuesto, siempre basados en el sistema tradicional, o sea que prestan mayor atención a las cosas que adquieren y no a las cosas que realizan. Se considera necesario que las reformas presupuestales que se recomiendan sean adoptadas también para los organismos descentralizados, ya que de otra manera es imposible efectuar cualquier análisis serio de la actividad financiera del sector público.

En materia de clasificación es indudable que la diversidad de naturaleza y objetivos que persiguen los distintos servicios descentralizados no permiten el establecimiento de de-

talladas clasificaciones de carácter uniforme para todo el sector. Sin embargo, esto no quiere decir que para un análisis económico se deba renunciar del todo a la agrupación ordenada de las cuentas descentralizadas en renglones significativos. Por lo tanto se considera que la reforma debe prever que la elaboración de estos presupuestos se haga de conformidad a clasificaciones económicas que aseguren la posibilidad de analizar el impacto de los programas del sector público, comparar entre sí los diferentes programas a manera de coordinarlos y evitar contradicciones o ineficiencias.

Dadas las características especiales que reviste el Gobierno Municipal, la incorporación de su acción al plan general del sector público deberá ser solamente con fines de información, principalmente con vistas a la elaboración de un presupuesto consolidado del sector público.

e) La Relación Presupuestal con el Desarrollo Económico

Los métodos y las clasificaciones presupuestales en uso -

revelan otros defectos de naturaleza económica que también es necesario remediar. Así, las decisiones sobre ingresos y gastos públicos se toman prestando muy poca atención a los efectos globales que puedan ejercer sobre la estabilidad monetaria. En los debates que estos asuntos promueven privan la mayoría de las veces las impresiones y la filosofía política de los participantes. Antecedentes tan importantes como la situación probable de la balanza de pagos y la disponibilidad de alimentos pocas veces se tienen en cuenta. La mejor manera de evaluar estas influencias consiste en elaborar un presupuesto nacional que estipule cuales pueden ser - la magnitud probable de los gastos de consumo y de inversión, los ingresos y egresos derivados de comercio exterior, el volumen de producción de bienes y servicios y el nivel de ocupación.

En este trabajo no me referiré a la programación del presupuesto fiscal en función de un presupuesto nacional; - sin embargo, estoy seguro de que con el sistema que sugiero

en materia de programación, se tendría la base para coordinar las actividades del sector público con las del sector privado y encauzarlas hacia el desarrollo económico mediante una programación integral.

d) El Presupuesto de Capital

Otro inconveniente de nuestro sistema presupuestal consiste en que no hay separación de presupuestos corrientes y presupuestos de capital. Este aspecto es grave por cuanto, con excepción de los recursos provenientes de préstamos, los gastos en inversiones son los que primero se sacrifican al enfrentarse el Estado con dificultades de financiamiento. Es, pues, imprescindible reducir la vulnerabilidad de los gastos de inversión y recurrir a otro expediente cuando surjan condiciones difíciles para la economía nacional, que podría ser la reducción de gastos corrientes, para salvaguardar un nivel mínimo de capitalización anual.

e) Las Modificaciones al Presupuesto Original

Otro inconveniente del sistema consiste en la potestad tan amplia que tiene el Ejecutivo para disponer transferencias de partidas de gastos presupuestales y la facilidad con que las concede a los jefes de las dependencias que lo solicitan. En los últimos años se ha llegado a emitir anualmente más de 100 decretos que introducen cambios al presupuesto aprobado por el Congreso de la República, que no solo desfiguran el presupuesto original, sino que restan importancia y seriedad a la elaboración anual del mismo.

f) Programación de la Caja Fiscal

No se tiene hasta la fecha ninguna forma de prever el movimiento de caja fiscal, para asegurar el ritmo normal de pagos de gastos presupuestales. Posiblemente no se ha buscado la solución a este problema porque hasta hace poco no se había presentado; cualquier deficiencia estacional en los ingresos se había corregido con el uso del crédito a corto plazo

por medio de Letras de Tesorería y con cortos retrasos en los pagos de gastos. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que estos mecanismos no son suficientes, no sólo por las limitaciones que el Gobierno confronta en el uso de dicho crédito, sino porque se han descuidado excesivamente los trámites de gestiones de préstamos a largo plazo, existiendo casos en que se llegó al final del ejercicio sin haber gestionado los préstamos, a pesar de haberse iniciado los proyectos respectivos.

La imprevisión de los recursos implica, además de los inconvenientes mencionados en el punto c) del Capítulo I, serias dificultades especialmente para la ejecución de programas de inversión y principalmente los que se financian con préstamos, ya que la paralización temporal de las obras eleva excesivamente su costo, o sea que ocasiona considerables pérdidas de recursos. Estimo que una programación de caja fiscal debe ser el complemento indispensable de la ejecución presupuestal para prever los recursos con la debida oportunidad para atender con normalidad los pagos de gastos presupuestales.

Estos son, a grandes rasgos, los inconvenientes que, en mi opinión, adolece el sistema presupuestario de Guatemala. En los capítulos siguientes trataré de profundizar en ellos y de presentar las soluciones que estimo atinadas.

No me referiré a los famosos "gastos confidenciales" porque considero que ello será objeto de ordenación especial en la programación del gasto fiscal. Es mi opinión que la estabilidad política (razón que supongo a la existencia de estos gastos) es factor importante en el desarrollo económico y que su mantenimiento significa un costo que hay que pagar. También acepto que su financiamiento no puede preverse arrológicamente como cualquier otro gasto, pero estimo que sí pueden y deben fijarse los objetivos, asignarse sumas prudentes — en relación a esos objetivos y, sobre todo, siendo un gasto — justificado, no veo por qué no puede someterse a comprobación posterior ante los tribunales de cuentas y deducirse responsabilidades por su mal uso.

CAPITULO III

PRESUPUESTO DE PROGRAMAS Y EJECUCION POR ACTIVIDADES

Me referiré, en primer lugar y más extensamente, a la programación del gasto público, por ser el problema - que más me preocupa y que considero como la causa fundamental de muchos de los demás males de que adolece la Hacienda Pública. No se puede ser original en materia de programación, al menos así lo considero yo, por cuanto es un tema que ha sido objeto de mucho estudio y análisis principalmente en los últimos años. Debo confesar por lo tanto, que mi labor en este capítulo casi consiste en presentar, en forma adaptada, seleccionado de entre los diversos criterios que existen sobre el particular, el sistema que considero adecuado para nuestro medio, conocido como "Presupuesto de Programas y de Ejecución por Actividades".

a) Carácter y Propósitos

Es preciso, en primer lugar, examinar el valor de

este concepto y los problemas que entraña su aplicación en nuestra estructura administrativa.

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, títulos de tierras parceladas, 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.

En el sistema presupuestario tradicional que actualmen-

te se emplea, los gastos se clasifican por dependencias administrativas responsables y por renglones de gastos o tipos de adquisición. Mientras el gobierno desempeñaba un número limitado de funciones bien definidas, la estructura administrativa, o sea el instrumento mediante el cual se llevaban a cabo dichas funciones, permanecía relativamente simple. Los departamentos eran pocos y sus actividades estaban bien determinadas, eran de poca importancia y sus labores eran planeadas con suficiente nitidez. Puede decirse que la estructura orgánica respondía a las diversas actividades que realizaba el gobierno en cumplimiento de una labor de carácter general.

Sin embargo, a medida que se amplían los departamentos existentes y que se crean otros nuevos para hacer frente a las funciones del Estado, cada vez más vastas y minuciosas, la estructura administrativa tiende a volverse más compleja y menos definida. Un departamento realiza diversos programas que a veces no guardan relación entre sí, y al mismo tiempo puede participar en diversos programas que dependen de otros departamen

mentos. Dentro del departamento, la estructura administrativa corresponde cada vez menos a los programas y a los minuciosos trabajos que tiene que realizar con arreglo a dichos programas. Se debe observar que el sistema tradicional de clasificación por renglones (*) tiende a obscurecer la relación que existe entre las partidas objeto de gastos del gobierno y su uso en función de programas y trabajos. Como resultado de ello no puede desarrollarse libremente la responsabilidad administrativa en el gobierno.

La diferencia fundamental entre la clasificación presupuestaria tradicional y la clasificación por actividades no consiste en que en esta última no se consideren las dependencias administrativas ni los renglones de gastos. La clasificación por actividades tiene por objeto clasificar los gastos conforme a los programas propuestos y las tareas detalladas o trabajos de que están constituidos dichos programas. Evidentemente, los programas y los trabajos estarán a cargo de las dependencias

(*) La expresión "clasificación por renglones" significa la división de los gastos en partidas tales como sueldos, materiales, gastos de viajes, etc.

administrativos que forman parte de la organización estatal. Por otra parte, los renglones de gastos no tienen menor importancia en una clasificación por actividades siempre que éstas estén relacionadas con programas y trabajos. La diferencia básica entre la clasificación tradicional y la clasificación por actividades consiste en la manera de agrupar y considerar los renglones de gastos. El presupuesto por actividades exige que el funcionario administrativo responsable defina un programa en general y el detalle de las tareas correspondientes. Además exige que los gastos de un departamento, agrupados por programas y trabajos, guarden relación con los planes de acción correspondientes a cada programa y trabajo o con los resultados que se esperan obtener en virtud de los mismos. Los resultados serán en algunos casos carreteras u hospitales construidos o proyectados, en otros casos será la ejecución misma de los trabajos. Por ejemplo, en un programa tal como el de la recaudación de impuestos fiscales, los estudios relativos a los fraudes y las investigaciones especiales efectuadas o proyectadas constituirán un trabajo

bien determinado. Por consiguiente, en el presupuesto por actividades se considerará que los renglones de gastos tales como - sueldos, equipo, etc., constituyen ante todo medios que le permiten lograr los propósitos del programa que se propone alcanzar el Organismo Legislativo. De ello se deduce que la administración, en las diversas esferas del poder ejecutivo se hace responsable, conforme a los procedimientos y leyes vigentes, del logro de los objetivos del programa o del cumplimiento de los planes - de trabajo aprobados por el Organismo Legislativo. Dicho en otras palabras, el presupuesto anual, que es la totalidad de los planes de trabajo de los diversos departamentos del gobierno, se convierte en un contrato entre el poder legislativo y el ejecutivo. Por consiguiente, el presupuesto por actividades no es simplemente otra manera de elaborar y presentar el presupuesto del Estado, sino que constituye un cambio profundo de pensamiento en el orden administrativo y presupuestario. Exige una modificación fundamental de la actitud de los poderes ejecutivo y legislativo con respecto a la ejecución del presupuesto. Se puede decir que este cambio de actitud constituye un enfoque administrativo

respecto del presupuesto del Estado, en oposición al enfoque fiscal característico del presupuesto tradicional.

b) Actividades del Gobierno

Por medio del presupuesto por actividades, resulta siempre posible identificar el resultado final de un programa gubernamental. Sin embargo, la significación de ese producto como medida de las actividades del gobierno varía necesariamente debido a las diferencias cualitativas de los programas oficiales.

Hay programas, por ejemplo los relativos a la educación, obras públicas, agricultura, higiene, desarrollo de los recursos naturales, con los cuales los resultados finales, representados - en escuelas, hospitales, caminos, manzanas de tierra parceladas, personas vacunadas, etc., pueden considerarse de significación por dos razones. Primera, resulta útil hacer una lista de tales actividades porque representan una información significativa - sobre el contenido del programa y su desarrollo. Segunda, dichas actividades pueden constituir unidades suficientemente homogéneas para efectos de comparación. Así, por ejemplo,

la comparación del costo por manzanas de un programa de expropiación y distribución de tierras con unidades similares de costo en casos anteriores, puede suscitar cuestiones útiles para los administradores o directores de dicho programa.

Por otra parte, hay programas gubernamentales en que las actividades tangibles o los resultados finales identificables tendrían escasa significación. Puede ilustrarse este caso mediante un ejemplo en el campo de las relaciones exteriores. Dentro de una actividad típica de un programa en este campo, administración de relaciones extran jeras, por ejemplo, figuran funciones tales como relaciones diplomáticas y consulares en el extranjero, formulación y dirección de la política exterior, relaciones diplomáticas con las organizaciones internacionales y participación en esas organizaciones, administración general, etc. Resultaría posible identificar los resultados finales de tales acti vidades y aun expresarlos numéricamente con cada caso.

CUADRO N° 1. OFICINA DE TIERRAS: PROGRAMAS, PROYECTOS Y CALCULOS DE UN PROYECTO

	Programa I Levantamientos Topográficos	Programa II Administración y destino de Tierras	Programa III Administración Ge- neral y Servicios de personal	
Proyecto N° 1:	Proyecto N° 2:	Proyecto N° 3:	Proyecto N° 4 :	Proyecto N° 5 :
Levantamientos topográficos tierras del Estado	Levantamientos catastrales	Comprobación de levantamientos	Estudios de control geodésico	Reconstrucción de mapas y planos

Costo Total del Proyecto:

1959	P 4 401 671
1960	5 634 692
1961	6 835 870

MEDICION DEL TRABAJO DEL PERSONAL

Medición de la Unidad de Trabajo	Año Fiscal	Unidades de Tra- bajo pendientes o principios de año	Total de unidades de - trabajo durante el año	Total de Unidades de Tra- bajo realizadas o calculadas	Tasa de Producción por año-hombre	TOTAL	Años-hombre Operaciones de ejecución	Costo por u- nidad de trabajo
Hectáreas Medidas por Administración	1959 1960 1961	...	158 522 299 760 744 960	158 522 299 760 224 960	173 267 200	915 1 123 1 123	915 1 083 1 083	89.69 7.88 10.50
Hectáreas Medidas por Contrato	1959 1960 1961	...	169 382 227 460 253 389	169 382 277 460 253 380	- 15 164 16892	- 15 15	- 15 15	6.14 7.27 10.50
Hectáreas Medidas me- diante levanta- mientos dista- dos	1959 1960 1961	...	46 547 47 685 53 440	46 547 47 685 53 440	49 52 52	945 910 1 041	945 865 996	39.24 33.95 33.93
Total Años-hombre	1959 1960 1961	1 860 2 048 2 179	1 860 1 963 2 094	- - -

NOTA: El signo P indica peso, unidad monetaria de Filipinas.

Por ejemplo, los resultados finales de la actividad de las relaciones diplomáticas y consulares en el extranjero podrían expresarse en términos de negociaciones políticas y económicas realizadas, volumen de exportaciones e importaciones con el país de que se trate, informes rendidos, pasaportes y visas emitidos, etc. Fácilmente se comprende que tal información no indicaría todo el contenido y carácter de la actividad y, además por sí sola carecería de importancia y se prestaría a error si se la empleara para juzgar los resultados de la actividad.

Puede haber también muchos programas oficiales en los cuales el resultado final no se considera homogéneo pero sí lo suficientemente significativo como medida del contenido del programa. Quizás tales programas sean los más importantes en el gobierno. Esto puede ilustrarse con un ejemplo en el campo de la administración de impuestos. El programa de una dependencia tal como la Dirección o Contraloría del Impuesto sobre la Renta incluye actividades tales como deci

siones en materia de impuestos, auditoría de declaraciones de renta, recaudación de impuestos, informaciones estadísticas, de terminación de fondos fiscales, investigaciones especiales, etc., Los resultados finales de estas actividades pueden ser identificados y medidos. Por ejemplo, los resultados finales de la actividad, recaudación de impuestos, pueden expresarse en declaraciones de ingresos presentadas, cómputos y verificaciones de impuestos, cuentas canceladas de contribuyentes infractores, investigaciones sobre evasión fiscal y otras materias, etc. Además estos resultados finales podrían expresarse numéricamente en cada caso. Es verdad, que quizá carecería de sentido comparar una investigación sobre infracciones fiscales concluida este año con una investigación sobre la misma materia concluida el año anterior o el precedente o comparar una declaración de ingresos examinada y liquidada en un determinado año con otra declaración examinada y liquidada en un año diferente, porque no se trata en estos casos de unidades homogéneas. Aunque la información sobre resultados finales de este tipo se considere carente de significado para efecto de la comparación de costos unitarios, puede resultar útil

para expresar el contenido de la actividad en términos concretos. Puede, en efecto, servir de base para examinar las actividades - realizadas sin que sea necesario efectuar comparaciones entre unidades de costo.

Los ejemplos anteriores de sectores funcionales, tales como educación, agricultura, relaciones exteriores, administración de impuestos, se presentan simplemente para ilustrar la significación de los varios tipos de resultados finales en la gestión gubernamental. Debe observarse que la significación de los resultados finales varía en relación con el tipo de programa y actividad y no necesariamente según los sectores funcionales. Así, por ejemplo, los resultados finales de programas de investigación en educación y agricultura no tendrían la misma significación de los de un programa de construcción de escuelas o de bonificación de tierras. De igual manera, los resultados finales de un programa de información en relaciones exteriores, por ejemplo, podrían considerarse más significativos que los del caso citado como ejemplo en este campo de actividad.

Los resultados finales pueden ser significativos o no en la clasificación por actividades. De todas maneras, ésta na da dice en cuanto a las ventajas o desventajas de los objeti vos del programa. Si ello puede determinarse, será en gra- do secundario, mediante exámen del costo y del tipo de cla sificación presupuestaria. En otras palabras, la clasificación presupuestaria por actividades no constituye una prueba finan ciera fácil para determinar el éxito o el fracaso de los progra mas del gobierno. Lo que ella persigue es agrupar los gastos oficiales de conformidad con los programas propuestos por el gobierno para lograr los objetivos de su política, los que, a su turno, están determinados por los fenómenos políticos y so ciales del país. Si bien la información que suministra este método sobre la ejecución de los programas varía debido a las diferencias cualitativas de los mismos, puede ser de gran va lor en la administración de esos programas y, además, contri buye a que el público los comprenda mejor.

c) Evaluación de las actividades

i) Según los resultados

Dentro de la clasificación presupuestaria por ac -
tividades se utiliza la selección de resultados homogéneos y
significativos para evaluar las actividades del gobierno. Se
gún se ha indicado ya, los programas de educación, agricul-
tura, obras públicas, etc., se traducen en resultados de es-
te tipo.

En efecto, los kilómetros de caminos construidos, -
las manzanas de tierra parceladas, los pacientes atendidos, -
etc., constituyen unidades significativas para evaluar las ac-
tividades de las dependencias oficiales encargadas de tales -
programas. Además, la información sobre los resultados ob-
tenidos en casos como éstos, puede contribuir a evaluar el
progreso del programa en relación con sus objetivos. Una uni-
dad de actividad o medida de trabajo, como un kilómetro de
camino o una manzana de tierra parcelada no debe conside-
rarse como factor completamente homogéneo. En otras palabras,

un kilómetro de camino cuya construcción se proyecta o una manzana de tierra cuya parcelación va a efectuarse pueden no ser estrictamente comparables con unidades similares de casos anteriores. Esto puede ocurrir, entre otras cosas, porque el camino que se proyecta construir quizá atraviese terreno montañoso y escarpado, en tanto que el construido anteriormente puede haber cruzado por terreno menos difícil. Además, la comparabilidad de unidades puede verse a veces afectada por cambios técnicos. Cuando este y otros factores que puedan modificar la comparabilidad puedan ser tenidos en cuenta en grado razonable, el criterio del resultado final podrá suministrar información concreta y objetiva, utilizable en las actividades administrativas del gobierno. Esta información puede aplicarse, por ejemplo, para determinar si el aumento en los gastos que se proponen para un determinado programa se debe a un aumento en el volumen de trabajo o a un aumento en los precios de los elementos que se requieren para efectuar el mismo volumen de trabajo que en el pasado (inflación).

ii) Según las actividades

En muchos programas del gobierno no se pueden comprobar las actividades porque no existen resultados finales de importancia que permitan su evaluación. En consecuencia, en tales casos resulta, en general, apropiado interpretar la labor realizada en términos de trabajo o actividades. Un programa determinado puede dividirse, entonces en varias actividades identificables y sus costos generales distribuirse según esas actividades. El siguiente ejemplo (*) ilustra el criterio de función aplicado al presupuesto clasificado por actividades:

(*) Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile, Junio de 1959.

Cuadro No.

Administración de Impuestos sobre la Renta

<u>Programas por Actividades</u>	<u>1959</u>	<u>1960</u>	<u>1961</u>
1. Decisiones, planificación técnica y servicios técnicos especiales
2. Recaudación de impuestos
3. Auditoría de declaraciones de impuestos
4. Investigaciones especiales y evasión de impuestos
5. Trabajo reglamentario de impuestos sobre el alcohol y el tabaco
6. Conferencias y reclamaciones de contribuyentes
7. Servicios legales
8. Inspección
9. Informes estadísticos
10. Dirección ejecutiva
TOTAL

A esto sigue una amplia descripción literal del programa y de las varias actividades. Esto último se completa con informaciones seleccionadas sobre volúmenes de trabajo. Por ejemplo: Actividad 2, Recaudación de Impuestos. Esto incluye la determinación de las declaraciones de renta fraudulentas y la recaudación de impuestos evadidos; el recibo de las declaraciones de -

ingresos y de los giros para el pago de impuestos; la contabili-
zación de los impuestos, contabilidad, verificación aritméti-
ca de las declaraciones de ingresos, determinación del impues-
to que deben pagar las personas que hayan utilizado el formu-
lario para sus declaraciones de ingresos; preparación de cuen-
tas de cobro; cómputo y ordenación de reembolsos; clasifica-
ción de declaraciones de ingresos y archivos.

Cuadro No.

Administración de impuestos sobre la renta: Datos selecciona-
dos sobre el volumen de trabajo en la recaudación de impuestos

	(En millones de quetzales)		
	<u>1959</u>	<u>1960</u>	<u>1961</u>
Declaraciones de ingresos pre- sentadas	88.6	90.3	91.3
Cómputos y verificaciones de - impuestos	57.5	61.5	62.0
Reembolsos y abonos contabili- zados	34.4	34.5	35.0
Notificaciones relativas a decla- raciones fraudulentas y pagos pen- dientes	18.9	22.7	22.7
Cierre de cuentas de contribuyen- tes infractores	1.8	2.2	2.2
Cierre de investigaciones sobre evasión de impuestos y sobre - asuntos de otra naturaleza	1.0	1.1	1.1

Además, los gastos del programa en general se subdividen por objetos de gasto, así:

Cuadro No. . .

Administración de impuestos sobre la renta: Clasificación por el objeto del gasto

	<u>1955</u>	<u>1956</u>	<u>1957</u>
Número total de puestos permanentes
Equivalente en jornada completa de otros puestos
Número medio de empleados
Número de empleados a fines de año
Promedio de salario y categoría
Categoría del cuadro general
Salario medio
01 Servicios de personal
Puestos permanentes
Puestos no permanentes
Pago regular sobre una base superior a 52 semanas
Pago superior a las tasas básicas
Total de servicios de personal
02 Viajes
03 Transporte de objetos
04 Servicios de Comunicaciones
05 Alquileres y servicios públicos
06 Impresión y producción de documentos
07 Otros servicios por contrato
08 Suministro de materiales
09 Equipo
13 Reembolsos, compensaciones e indemnizaciones
15 Impuestos y gravámenes
TOTAL:

Un modelo para Guatemala tendría que subdividir los su ministros de materiales y equipo, según su procedencia interna o externa, para facilitar el cálculo de los efectos del gasto público en la balanza de pagos y en las reservas monetarias, así:

- 08 Suministro de materiales
 - 081 De Producción Nacional
 - 082 De Producción Externa
 - 0821 Adquiridos en plaza
 - 0822 Importados directamente

Una subdivisión igual es necesaria para el renglón correspondiente a 09 Equipo.

Por tanto, la clasificación por actividades permite determinar el costo de un programa y las actividades que lo componen. Indica también el contenido de las actividades mediante datos seleccionados de volumen de trabajo cuando ello es oportuno y adecuado y ayuda a determinar el componente importado del gasto público, dato de mucha utilidad para las decisiones sobre préstamos externos y para cálculos de balanza de pagos. En muchos casos puede contribuir a mejorar la presentación de presupuesto tradicional; al mismo tiempo, puede promover un criterio de planificación en la

función administrativa de gobierno porque pone de relieve los programas y actividades y sus respectivos costos.

Debe observarse, sin embargo, que el criterio de actividades, a diferencia del criterio de resultados, no puede suministrar una información sólida y completa que, en sí misma, tenga utilidad tanto para el administrador como para el legislador. El criterio del resultado final permite establecer el costo por unidad de trabajo realizado (por ejemplo, costo de parcelamiento de tierras por manzanas) el cual puede compararse con costos anteriores y previstos y así determinar el grado de eficiencia. Por otra parte, la información sobre costos de programas y actividades no constituiría base suficiente para la administración y el examen de los programas y actividades presupuestarias. Sin embargo, al indicar los gastos del gobierno en términos de programa y actividades y al proporcionar información seleccionada sobre el volumen de trabajo, el criterio de actividad proporciona un punto de partida y una base estructural, aunque incompleta, para el examen de programas y actividades. Des

de luego, la formulación de opiniones o juicios tendrá que apoyarse en una información adicional y externa que la aplicación del criterio de actividad no suministra.

El término actividad (subdivisión de un programa) puede definirse como la subdivisión más pequeña, de las actividades de ejecución dentro de una unidad administrativa. Según la naturaleza de tal actividad esa subdivisión de los trabajos de ejecución puede identificarse con proyectos, fines o fases del trabajo, así por ejemplo, en el programa de la administración del impuesto sobre la renta anteriormente citado, la actividad se identifica con una fase del trabajo, como la recaudación del impuesto, el examen contable de las declaraciones de ingresos, etc. En otros casos, puede resultar útil identificar la actividad con una finalidad o un proyecto. Así pues, el término actividad debe aplicarse en forma amplia según el tipo de trabajo del respectivo organismo.

d) Empleo de la clasificación según el objeto de los gastos en el presupuesto por actividades

En el ejemplo anexo (apéndice A) se resumen los gastos de un programa determinado según el objeto de los mismos. Se indica allí el número de empleados, los años-hombre de empleo, el promedio de salarios y de sueldos y otros objetos de gasto que intervienen, tales como gastos de viaje, servicios de comunicaciones, etc. Esta información sobre el programa se basa en la clasificación de los proyectos según el objeto de los gastos.

La división de los gastos según su objeto puede constituir una valiosa ayuda para el cálculo y análisis de los costos de los proyectos y para la ejecución de los programas presupuestarios.

Al expresar los gastos de los proyectos según su objeto se puede relacionar la cantidad solicitada para cada tipo de objeto de gastos con el nivel correspondiente de actividad. Así, por ejemplo, la cantidad destinada al objeto "gastos de viaje" puede determinarse a base del número de kilómetros viajados o del número de días de viaje, o del número de viajeros. La organización que haga los cálculos

determinará la medida más apropiada para la actividad respectiva (es decir, en el caso de los gastos de viaje, si debe ser el número de kilómetros viajados, o el número de días de viaje, etc.) porque la selección de una base adecuada requiere el criterio de personas familiarizadas con el tipo de actividad de que se trate.

La clasificación según el objeto de los gastos proporciona también un medio de obtener información contable, que es de importancia básica para el control de las operaciones por parte de los directores de un organismo. En el presupuesto por actividades, el control tiene por objeto asegurar el cumplimiento de los planes de trabajo aprobados y, precisamente, ese cumplimiento se hace más fácil mediante el empleo de un sistema de informes dentro del organismo, basado en una clasificación por objeto del gasto en el plano que corresponda. La información relativa al objeto de los gastos se examinaría periódicamente en relación con el trabajo previsto por el proyecto. Este examen periódico y el análisis de la utilización de recursos según el objeto

de los gastos y del trabajo conexo realizado, permite a los directores administrativos en los varios planos adoptar medidas necesarias para lograr los objetivos de trabajos fijados.

e) Costo por Actividades

El costo de las actividades es la suma de recursos consumidos o empleados en cada año fiscal. En consecuencia, el costo de los programas y de las actividades es el costo de los objetos de gasto realmente efectuado para ejecutar los programas y actividades durante el año. Para comparar los resultados de los programas en el pasado con sus planes de trabajo o los resultados previstos, los costos que deben tenerse en cuenta son, naturalmente, los de las actividades en el pasado. En la ejecución completa del programa, los costos que deben tenerse en cuenta son los de los bienes y servicios utilizados en un momento dado, en relación con el progreso que realmente se esté logrando en la realización del programa. Idealmente, la medición del costo de realización de los programas requeriría un sis-

tema de contabilidad oficial por acumulación, ya que así el asiento de las transacciones oficiales, permitiría determinar el costo de los programas según los recursos empleados 1/.

Sin embargo, el sistema de contabilidad nuestro, que se basa en el registro de obligaciones contraídas, permite también la medición del costo por actividades.

Podría decirse que un sistema de contabilidad por acumulación, siendo como es de carácter global, suministra la información necesaria para el ejercicio de un control financiero que garantice la contabilización, ya sea a base de fondos disponibles, o a base de obligaciones contraídas. Así pues, a primera vista, podría creerse que conviene implantar el sistema de contabilidad por acumulación. Sin embargo, en la práctica, militarían contra un cambio de esta naturaleza, conside

1/ "Sistema de contabilidad por acumulación es el que registra el recibo de bienes y servicios y el consumo o empleo de recursos e indica el pasivo y el activo. Además, para facilitar la preparación de presupuesto basado en los costos, este sistema registra estas transacciones sobre una base integrada con los registros de obligaciones contraídas y gastos efectuados". Improvement in Financial Management in Federal Government, Bureau of the Budget, Washington, 1956.

raciones tales como: el volumen adicional de trabajo en materia contable, el personal de contabilidad que sería necesario, las dificultades que surgirían para mantener cuentas continuas a base de valor en el caso de los almacenes de aprovisionamiento del gobierno (bienes adquiridos por el gobierno para el consumo directo durante la prestación de servicios generales del gobierno) y el dudoso valor práctico que tendría el registrar la depreciación de muchos activos fijos del gobierno en general.

El Anexo A está basado en el procedimiento seguido en Filipinas, donde las cuentas se organizan a base de fondos disponibles. Se estimó conveniente presentarlo para ejemplo por adaptarse perfectamente a nuestro sistema de contabilidad que como ya se dijo registra obligaciones contraídas o gastos causados. El rasgo distintivo de las cuentas organizadas a base de fondos disponibles es el registro de las sumas pagadas durante el año fiscal, ya sea que los pagos se refieran a bienes o servicios suministrados o prestados durante ese período, o a bienes consumidos en forma inmediata o a transacciones de capital.

Presenta graves problemas para la medición del costo de las actividades el empleo de un sistema de contabilidad oficial a base de fondos disponibles, cuando intervienen inventarios o cuando los gastos incluyen inversiones de capital que varían de año en año. Este caso se observa en los programas a cargo de los organismos del gobierno tal como el Ministerio de Comunicaciones y Obras públicas. Como paso inicial, en tales casos, el costo de realización se basaría en los diferentes tipos de trabajo encomendados al organismo, como se indica en el Cuadro No. 2 que presenta una organización supuesta del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

En este caso, los gastos de la oficina de carreteras se dividen en 7 programas. El programa No. I abarca los gastos relacionados con estudios sobre el terreno y la preparación de los planes preliminares de los proyectos nacionales de construcción de carreteras y puentes. El programa IV incluye todos los gastos de carácter administrativo de toda la oficina en la ejecución del programa. Los gastos para la compra de equipo de cons

trucción y de caminos (programa VI) están separados de los gastos destinados a construcciones y caminos (programa V). Además, los gastos para el mantenimiento y reparación de equipo de construcción (programa III) son independientes de los gastos para mantenimiento y reparaciones de edificios, caminos, puentes, etc., ya existentes (programa II). Por lo tanto, en este ejemplo, los gastos correspondientes al programa II, servicios de mantenimiento y reparación, y al programa V, construcción, reconstrucción y mejora, no incluyen el costo del mantenimiento y depreciación del equipo de construcción empleado en estos programas.

En consecuencia, el próximo paso consistiría, entonces, en calcular los gastos del programa III, administración de depósitos y talleres para equipo y administración de laboratorios y canteras y distribuirlos entre los programas II y V. Los gastos del programa VII se cargan al programa V. Se se también necesario calcular la proporción de capital (depreciación) representado en el equipo que se ha consumido en la realización de los programas II y V y hacer la distribu-

ción respectiva entre ellos. Además, sería también preciso ajustar los gastos de los diferentes programas según los cambios operados en el valor de las existencias o almacenes. Para fines de fiscalización, se mantienen registros cuantitativos de existencias y los cálculos de cambios en éstas pueden realizarse sobre esa base. Lógicamente, todos estos cálculos serían de carácter estadísticos y no constituirían cifras contables exactas. Sin embargo, por tal causa no disminuye su utilidad.

En la distribución de gastos administrativos se presentan otros problemas de evaluación de costos. Cuando un organismo oficial tiene a su cargo varios programas puede resultar inconveniente dividir entre ellos los gastos administrativos o los gastos generales fijos y, en tal caso, puede ser necesario tratar tales gastos como programas separados. Además, dentro de las actividades del organismo pueden incluirse ciertas funciones de personal común, por ejemplo, la Oficina de Presupuesto y Contabilidad. Quizá en este caso tampoco valga la pena dividir los costos de esta operación entre los varios programas del organismo y sea preciso tratarlos como programa separado. Sin em

bargo la utilidad de los costos por actividades que excluyan gastos no asignables como estos, dependería de que tales gastos cambiaran o no apreciablemente de un período a otro. Cuando pueda presumirse que habrán de permanecer más o menos constantes, la utilidad de la información sobre costos por actividades (sin incluir estos gastos) continuará siendo útil para efectos administrativos.

f) Conclusión

La clasificación presupuestaria por actividades es esencialmente una técnica destinada a subrayar los resultados y a poner de relieve la responsabilidad de la organización gubernamental y su obligación de dar cuenta de su gestión. La aplicación de esta técnica requiere como condición general una nueva actitud respecto de la organización de las actividades presupuestarias.

Los gastos presupuestarios deben considerarse principalmente en términos de costo de programas y de actividades, antes que en función de unidades de organización y objetos de gastos. Además, los programas y actividades deben relacionarse con los resultados o los planes de trabajo dentro de cada programa o actividad.

CUADRO NO. 2

MINISTERIO DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS

Oficina Ministerial	Oficina de Obras Públicas	Oficina de Cartografía	Oficina de Aeronáutica Civil	Oficina de Correos y Telégrafos	Oficina de Teléfonos	Oficina de la Vivienda	Oficina de Carreteras
GASTOS DE EJECUCION				GASTOS DE CAPITAL			
Programa I Estudios topográficos e investigaciones preliminares.	Programa II Servicio de mantenimiento y reparación	Programa III Administración de depósitos y talleres para equipo y administración de laboratorios y canteras.	Programa IV Supervisión obras por contrato.	Programa V Administración General	Programa VI Construcción, Reconstrucción y mejoras.	Programa VII Adquisición de Equipo.	
Proyecto I Quezaltenango-Mulúa (por contrato)	Proyecto II Retalhuleu-Castepeque (por contrato)	Proyecto III Molino-Jalpatagua Frontera (por contrato)	Proyecto IV Rta Honda-Zacapa Chiquimula-Esquipulas-Frontera (por contrato)	Proyecto V Guatemala-Salamá Cobán (por contrato)	Proyecto VI Caminos de acceso a Zonas Rurales	Proyecto VII Carretera Interamericana.	

Esto, desde luego, no es tarea fácil y forzosamente requiere un proceso lento.

Tomando en cuenta esta reorientación, resulta fácil implantar este tipo de presupuesto, aprovechando que existe ya un aparato de programación institucionalizado (Consejo Nacional de Planificación Económica, Departamento Técnico de Presupuesto y cuerpos técnicos de los ministerios y de algunos organismos). El presupuesto por actividades pone de relieve los aspectos del gobierno cuya reorganización conviene estudiar con miras a lograr una mayor eficiencia administrativa.

Un sistema práctico para organizar un presupuesto por actividades es comenzar esa labor con un departamento o entidad administrativa seleccionada. Para seleccionar el departamento pueden seguirse tres criterios. El departamento debe gozar de buena reputación por sus cálculos ajustados y exactos. En segundo lugar, sus actividades deben traducirse en resultados importantes desde el punto de vista del contenido del programa. En tercer lugar, la función organizadora en la dirección de las actividades

debe ser fácil de ubicar y de definir. La preparación completa del presupuesto por actividades para una dependencia pública previamente designada, corresponderá al jefe del mismo, bajo la dirección central y guía del Consejo de Planificación Económica y del Ministerio de Hacienda a través del Departamento Técnico de Presupuesto. La experiencia que se obtenga en la aplicación de este tipo de presupuesto en un Ministerio o entidad podría aprovecharse para extenderlo a otros Ministerios y dependencias oficiales de mayor complejidad.

El primer paso que debe darse hacia la reforma presupuestal será desde luego, introducir las modificaciones necesarias a la legislación vigente sobre la materia, a fin de eliminar la rigidez básica que dificulta la programación.

En seguida iniciar su aplicación. Talvés sería conveniente, para empezar, aplicar el sistema de presupuesto por actividades a uno o dos ramas de la Administración Pública que podrían ser el ramo de Hacienda, por su mayor disciplina

y el ramo de Comunicaciones y Obras Públicas, no sólo porque sus actividades son fáciles de definir, sino por la urgencia que el gasto público en este renglón requiere un control más adecuado. Desde luego, también deberá aplicarse desde el principio a todos los programas de trabajo e inversiones que, aunque ya están elaborados por programas en buena parte, se hace necesaria su presentación en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación determinado por actividades.

A continuación, con el fin de ilustrar sobre el asunto se incluye un apéndice en el que se presenta, con las explicaciones pertinentes, los cálculos de la Oficina de Tierras, clasificados por programas y proyectos, contenidos en un presupuesto reciente presentado al Organismo Legislativo de Filipinas.

APENDICE

En el presupuesto presentado a la legislatura de Filipinas, los cálculos respectivos aparecen clasificados por capí

tulos según la división de los varios departamentos del gobierno. Dentro del capítulo correspondiente a cada departamento se presentan los cálculos de los organismos que lo integran. La Oficina de Tierras es uno de los organismos constitutivos del Departamento de Agricultura y Recursos Naturales. Los cálculos correspondientes a ese organismo se clasifican por programas y proyectos. Se entiende por programa una de las finalidades principales para las cuales se establece una entidad del gobierno; incluye todas las funciones y actividades dedicadas a conseguir este objetivo. Un proyecto es una subdivisión de un programa según las funciones, actividades y otras características principales descriptivas del trabajo que debe realizarse.

La presentación de los cálculos del organismo clasificados por programas y proyectos va precedida de una descripción de los objetivos, funciones y programa de trabajo general de dicho organismo. Esta descripción explica brevemente el carácter de las funciones del organismo, presenta información relacionada con más de un programa y subraya las realizaciones principales que se esperan en el año presupuestario; sólo presenta aspectos

relevantes de los programas y actividades. En el Anexo (a) figura la descripción relativa a la Oficina de Tierras (Cuadro No. 1).

Después de dicha descripción aparecen los cálculos de los varios programas y proyectos. Los rasgos más destacados de dichos cálculos son:

1. División del programa en proyectos (Cuadro No. 1)
2. División de los costos del programa según el objeto de los gastos (Anexo b)
3. Escala de sueldos y salarios (Anexo c)

La división del programa en proyectos permite presentar el presupuesto a base del trabajo realizado. La división en proyectos puede basarse en el tipo de actividad realizada, la distribución geográfica, naturaleza o carácter del trabajo, personas a quienes se presta el servicio, tipos de servicio, métodos del mismo y otros aspectos similares, según sea más adecuado para el programa de que se trate.

La continuación de los cálculos del programa, se presenta -

Un año-hombre se define como el empleo de una per
sona durante un año completo. A fin de suministrar la informa
ción sobre el número de años-hombre que intervienen directa-
mente en la realización de las actividades objeto de evalua-
ción, esta escala indica el número total de años-hombre para
cada proyecto, distinguiendo entre los que participan directa
mente en las funciones de ejecución y los que contribuyen al
proyecto por medios menos directos, por ejemplo, el personal
secundario o auxiliar. La tasa de producción se obtiene divi-
diendo el total de las unidades de trabajo realizado por el to
tal de años-hombre; el costo de la unidad de trabajo se calcu-
la dividiendo el costo total del proyecto por el número de uni
dades de trabajo realizado o previsto. En el caso de proyectos
que, como el del levantamiento topográfico de las tierras del
Estado, ilustrado en el Cuadro No. 1, tengan dos o más unida
des de medida de trabajo, el costo unitario de cada tipo se ob
tiene primeramente por la distribución del costo total del pro-
yecto entre los totales de cada tipo, y dividiendo luego el cos
to total correspondiente a cada tipo por el número respectivo -

en la justificación de los proyectos que lo forman. Esta consta de los siguientes:

- a) Indicación en una sola línea del costo total de proyecto (Proyecto No. 1, levantamientos topográficos - tierras del Estado).
- b) Descripción de las principales actividades del proyecto (Anexo d).
- c) Evaluación del trabajo del personal (según se indica en el Cuadro No. 1. en relación con el proyecto de levantamientos topográficos - tierras del Estado).
- d) Justificación propiamente dicha (Anexo e).

La descripción de las principales actividades del proyecto (Anexo d) sirve para ampliar y detallar la información sobre los objetivos generales del organismo, las funciones y el programa de trabajo (Anexo a) mediante la indicación de los objetivos concretos, las funciones y el programa de trabajo de cada proyecto.

La escala de evaluación de trabajo del personal que figura en el cuadro No. 1. suministra información sobre las unidades de medida de trabajo, el trabajo realizado y por cumplir, las tasas de producción del personal, los años-hombre de empleo y el costo por unidad de trabajo.

de unidades de trabajo.

La justificación propiamente dicha (Anexo e) tiene por objeto suministrar información adicional sobre realizaciones, actividades, programa de trabajo, costos, etc., subrayando o explicando la información presentada en los cuadros e indicando las razones especiales para efectuar el trabajo o prestar los servicios propuestos para el año fiscal. Cuando aparecen varios años, se ofrece una explicación apropiada.

ANEXO "A"
Oficina de Tierras

Descripción de objetivos, funciones y programa general de trabajo.

La Ley señala a esta Oficina las siguientes funciones:

- 1) Medir y repartir las tierras del Estado clasificadas por la Oficina de Protección Forestal y declaradas por ella enajenables y disponibles para el efecto de distribución entre las personas que carezcan de tierras propias; realizar mediciones aisladas de tierras públicas cuya adjudicación haya sido aprobada, emitir patentes gratuitas, efectuar ventas, controlar arriendos y ocuparse de otras formas de concesión públi-

- ca; llevar a cabo levantamientos catastrales de ciudades, municipios y encargarse de otros tipos de estudio que puedan ser necesarios en la administración y distribución de las tierras;
- 2) Reservar parte de las tierras del Estado para objetivos públicos o semipúblicos;
 - 3) Verificar los informes sobre mediciones de tierras efectuadas por topógrafos públicos o privados;
 - 4) Reconstruir los registros topométricos que se encuentren averiados;
 - 5) Dar curso a las solicitudes de adjudicación de tierras del Estado - en propiedad o en arriendo;
 - 6) Investigar y resolver las reclamaciones y conflictos relativos a las solicitudes de tierras del Estado;
 - 7) Encargarse de la gestión de casos de registro de tierras ante los tribunales; y
 - 8) Emitir patentes y escrituras de propiedad.

Descripción de Objetivos

	<u>1959</u>	<u>1960</u>	<u>1961</u>
	Ya efectuado	En ejecución	Propósitos
1) Medir y subdividir hectáreas de tierra del Estado..	374.450	574 905	531 780

(Descripción de Objetivos - continuación)

	<u>1959</u>	<u>1960</u>	<u>1961</u>
	<u>Ya efectuado</u>	<u>En ejecu- ción</u>	<u>Propó- sitos</u>
2) Medir lotes de tierras priva- das para efectos catastrales	2 426	66 574	68 720
3) Patentes y escrituras emitidas	45 047	35 000	40 000
4) Verificación de la medición y subdivisión de lotes de te- rreno	134 305	140 010	155 720
5) Reconstrucción de registros - topométricos	41 850	80 655	90 750
6) Tramitaciones de registros de tierras, reclamaciones, con- flictos y otros asuntos	5 217	6 438	6 450

ANEXO "B"

OFICINA DE TIERRASPrograma I : Medición de TierrasCOSTO DEL PROGRAMA SEGUN EL OBJETO DE LOS GASTOS

Cuadro resumido de personal y clasificación según el objeto de los gastos	1959 R a a 1	1960 Calculado	1961 Calculado
Número de puestos autorizados...	1 527	1 729	2 598
Número de empleados a principios del año fiscal.....	1 522	1 624	1 729
Número de empleados a fin del año fiscal.....	1 522	1 729	2 598
Años-hombre de empleo durante el año fiscal (incluso personal supernumerario y de emergencia)...	2 543	3 270	3 443
Promedio de sueldos y salarios..	1 495	1 535	1 570
Total de Sueldos y Salarios (neto)	3 804 043	5 021 590	5 408 160
Contribución para el fondo de jubilación de los empleados y pago de las primas de seguro de vida.	125 209	221 673	229 070
01 Total para servicios del personal.....	3 929 252	5 243 263	5 637 230
02 Gastos de viajes.....	389 645	614 600	619 740
03 Servicios de comunicaciones..	26 040	37 300	38 000
04 Reparación y mantenimiento de los servicios del gobierno nacional.....	1 137	12 000	.. .
05 Servicios de transporte.....	19 191	49 440	49 100
06 Otros servicios.....	2 287 216	3 464 560	4 454 380
07 Suministros y materiales.....	341 972	704 100	732 300
08 Alquileres.....	31 976	25 700	96 520
09 Interés.....	80
21 Inversiones en equipo.....	7 500	138 000	200 300
TOTAL:	7 034 009	10 348 953	11 827 570

ANEXO "C"

OFICINA DE TIERRAS

Programa I : Medición de Tierras

CUADRO DE SUELDOS Y SALARIOS

Puestos y Escala de Salarios	1959 Real		1960 Calculado		1961 Calculado	
	Número	Cantidad	Número	Cantidad	Número	Cantidad
PUESTOS PERMANENTES						
Puestos Claves						
Jefe de Agrimensura 55 - P8.832-P10.776	1	6 000	1	6 000	1	6 000
Sub-Director de Servicios sobre Terreno 53- 7.992 - 9.756	1	6 000	-	...	-	...
Funcionarios Regional de Tierras 51 - 7.236 - 8.832	2	8 220	-	...	-	...
Agrimensor Jefe 50 - 6.888 - 8.400	3	13 560	9	40 860	9	40 860
Otros Puestos						
45 - 5.376 - 6.552	1	4 200	3	11 520	3	11 520
42 - 4.632 - 5.640	35	119 700	60	205 080	60	205 080
41 - 4.404 - 5.376	1	3 960	1	3 960	1	3 960
40 - 4.188 - 5.112	1	2 760	2	6 480	2	6 480
39 - 3.984 - 4.860	6	19 560	9	32 520	9	32 520
38 - 3.792 - 4.632	1	3 720	-	...	-	...
37 - 3.612 - 4.404	2	3 360	-	...	-	...
35 - 3.264 - 3.984	125	302 100	155	401 100	155	401 100
33 - 2.952 - 3.612	3	9 060	2	8 460	3	8 460
32 - 2.808 - 3.432	32	71 700	37	88 080	37	88 080
31 - 2.676 - 3.264	16	28 200	1	3 300	1	3 300
30 - 2.544 - 3.108	93	178 860	114	224 220	114	224 220
29 - 2.424 - 2.952	1	1 440	-	...	-	...
28 - 2.304 - 2.808	322	539 640	328	564 540	328	564 540
27 - 2.196 - 2.676	17	33 360	15	31 560	15	31 560
26 - 2.288 - 2.544	289	436 200	264	400 560	264	400 560
25 - 1.980 - 2.424	162	250 320	176	280 200	176	280 200
24 - 1.884 - 2.304	19	27 840	17	24 480	17	24 480
23 - 1.800 - 2.196	301	440 880	396	609 240	396	609 240
22 - 1.716 - 2.088	4	5 760	4	5 760	4	5 760
19 - 1.476 - 1.800	1	1 440	1	1 440	1	1 440
18 - 1.440 - 1.716	30	43 680	28	40 800	28	40 800
15 - 1.440 - 1.476	46	62 688	94	136 800	963	1 388 160
14 - 1.440	8	11 520	11	15 849	11	15 840
Total de Puestos Permanentes Salarios	1 527	2 637 720	1 729	3 142 800	2 598	4 394 160
Jornales del Personal Super- merario y de Emergencia	1 322	1 624 600	1 541	1 878 790	845	1 014 000
Sueldos y Salarios Brutos Menos - Economías	2 849	4 262 320	3 270	5 021 590	3 443	5 408 160
	306	458 277				
TOTAL DE SUELDOS Y SALARIOS	2 543	23 804 043	3 270	5 021 590	3 443	5 408 160
Proyecto 1	(1 860)	(2 679 798)	(2 048)	(2 971 730)	(2 179)	(381 740)
Proyecto 2	(57)	(89 449)	(252)	(385 640)	(241)	(381 840)
Proyecto 3	(535)	(899 159)	(526)	(946 980)	(533)	(979 380)
Proyecto 4	(...)	(...)	(264)	(430 560)	(264)	(430 560)
Proyecto 5	(87)	(135 637)	(180)	(286 680)	(206)	(317 880)

ANEXO D

OFICINA DE TIERRAS

Programa de Medición de Tierras

Proyecto 1: Medición de Tierras del Estado

Descripción de las principales actividades del proyecto

La medición de tierras del Estado se divide en tres subproyectos, a saber:

a) Medición de tierras del Estado por administración

La medición de tierras del Estado de extensión considerable y su partición en lotes apropiados para ser distribuidos entre solicitantes capacitados, se ha encomendado a grupos de agrimensores organizados con este fin e integrados con empleados de la Oficina;

b) Medición de tierras del Estado por contrato

La medición de tierras del Estado de considerable extensión y su partición en lotes apropiados para su distribución entre solicitantes capacitados se ha encomendado a agrimensores privados, suficientemente calificados que trabajan por contrato con la Oficina; y

c) Mediciones aisladas

Estas mediciones están a cargo de grupos móviles dependientes de las sucursales de la Oficina y de las distintas Oficinas de Tierras de las provincias y distritos. Estos grupos están dirigidos y fiscalizados por el Funcionario Provincial de Tierras y el Funcionario Distrital de Tierras. Muchas de estas actividades de agrimensura se refieren a parcelas cuya adjudicación ha sido aprobada, emisión gratuita de patentes, ventas, arriendos y otras solicitudes relativas a tierras del Estado aceptadas por la Oficina antes de la guerra. También figuran en esta categoría mediciones aisladas de terrenos en reserva pertenecientes a los municipios, las provincias y el gobierno nacional, tales como los destinados a cementerios, escuelas, mercados, hospitales, zonas forestales reservadas, parques, plazas, zonas militares restringidas y de otra naturaleza, con una extensión entre 100 metros cuadrados y cientos de hectáreas, según la necesidad.

ANEXO E

OFICINA DE TIERRAS

Programa I: Medición de Tierras

Proyecto 1: Medición de Tierras del Estado

Justificación propiamente dicha

Medición de Terrenos del Estado por administración:

Durante el año 1959, se midió un total de 158 522 hectáreas a un costo de pl. 535 785. Para el año en curso (1960) - se ha fijado como objetivo la medición de 299 760 hectáreas a un costo calculado de p. 2 362 112 y para el año fiscal de 1961, se calcula que podrán medirse unas 224 960 hectáreas a un costo de p. 2 362 110.

Medición de Tierras del Estado por Contrato:

Durante el año fiscal de 1959, se midieron por contrato 169 382 hectáreas a un costo total de p. 039.501; para el año fiscal de 1960, se ha fijado como objetivo la medición de 227.460 hectáreas, por contrato, a un costo que se calcula en p 653 640; para el año fiscal 1961, se prevé la medición de 253 380 hectáreas

a un costo que se calcula en p. 2 660 550.

Mediciones aisladas:

Durante el año pasado (1959) se midieron 46 547 hectáreas en desarrollo de este subproyecto, a un costo de - - p. 826 385; para el año fiscal 1960 se medirán 47 685 hectáreas a un costo de p. 1 618 940 y para el año fiscal de 1961 se ha fijado un objetivo de 53 440 hectáreas con un costo calculado en p. 813 210. El costo por hectárea de las mediciones aisladas es mucho más alto que el de los otros dos tipos de mediciones, porque los terrenos medidos en estos casos son pequeñas extensiones de unas 10 hectáreas, situadas en lugares apartados y separadas unas de otras.

Justificación del aumento del costo de medición por hectárea - de p.7.88 en 1960, a p. 10.50 en 1961 - Medición y partición de tierras del Estado.

La medición de nuevas tierras depende también de que la Oficina de Conservación Forestal libere terrenos con tal fin. En general dichos terrenos están situados en regiones tan remotas e inaccesibles que su medición resulta demasiado costosa,

por lo cual la Oficina se ve obligada a efectuar la partición de terrenos liberados en años anteriores. Estos terrenos, liberados antes de ponerse en vigencia el programa ampliado de división de tierras, están en realidad ocupadas por colonos instalados en pequeños lotes de forma irregular. En consecuencia, todas las mediciones tienen que ajustarse a las zonas realmente ocupadas, con lo cual la operación resulta más costosa que en el caso de la partición ordinaria de tierras del Estado en lotes rectangulares.

CAPITULO IV

PRESUPUESTO DE CAPITAL

a) Introducción

Será un paso de mucha importancia la separación de los presupuestos del sector público en presupuestos corrientes y presupuestos de capital. Probablemente pocos aspectos de las reformas que se proponen pueden ser más discutibles que esta. Indudablemente ella va en detrimento de un principio básico de sana técnica presupuestaria: la posibilidad de hacer jugar con la mayor libertad el criterio de selección entre las diferentes alternativas de gastos. En efecto, dicha libertad se ve oprimida al ligar determinados ingresos a ciertas cuentas de gastos, que por muy amplias que sean significan una limitación en el área de movimiento de criterio selectivo.

Este factor no fue ignorado al decidir la conveniencia de esta recomendación. Sin embargo, la decisión se impone al considerar la importancia de velar por la mantención y estímulo del índice de capitalización nacional, y, muy especialmente, al com

probar que los gastos de inversiones son los primeros sacrificados al enfrentarse el Gobierno con dificultades de financiamiento. La estadística de inversiones de los últimos años ha demostrado hasta la saciedad la verdad de esta afirmación. Es, pues, como ya se dijo, imprescindible reducir la vulnerabilidad de los gastos en inversión y pensar en otras alternativas, cuando surjan situaciones difíciles para las finanzas públicas.

La modificación propuesta consiste en el financiamiento de los gastos de capital con algunos ingresos especialmente destinados a esa finalidad. Debe destacarse, no obstante, que el espíritu de la modificación, es salvaguardar un nivel mínimo de capital anual, antes que producir una drástica elevación de los mismos merced a una desmesurada reducción de los gastos corrientes. Una medida con alcances de esta magnitud conduciría posiblemente al colapso del nuevo sistema presupuestario propuesto antes que al forzado cambio de giro en la vida económica que se pretendería imponer.

b) Rentas que pueden consignarse al Presupuesto de Capital

La base para calcular el volumen de rentas ordinarias para consignarlas al presupuesto de capital, puede darla el promedio anual de financiamiento de inversiones con recursos ordinarios durante los últimos cinco años.

Debido al procedimiento empleado en la elaboración y ejecución del presupuesto, resulta difícil hacer una distribución funcional exacta del gasto público, con separación de las operaciones corrientes y las de capital. El gasto destinado a inversiones es el más difícil de determinar y, en muchos casos, posible solo a costa de estimaciones y supuestos más o menos aleatorios. De ahí la dificultad para determinar exactamente el excedente en operaciones corrientes del gobierno; sin embargo, pueden hacerse estimaciones que para el caso resultan valederas.

Los resúmenes de la ejecución del presupuesto fiscal - elaborados por el Banco de Guatemala, que sirvieron de base para formular el cuadro No. 3, ayudan bastante a la so-

lución del problema. Por medio de dicho cuadro, que resume la distribución del gasto público de cinco años, puede verse - que las operaciones corrientes del gobierno dejan un excedente promedio de Q 15 486.1 miles, que deducido del promedio de pagos de deuda pública, asciende a Q 5 996.9 miles. Ello indica que se pueden destinar al presupuesto de capital impuestos que produzcan anualmente esta última cantidad, sin provocar desequilibrios en el presupuesto ordinario.

En atención a su rendimiento, seguridad y regularidad, - me parece adecuado destinar al presupuesto de capital el producto del impuesto sobre ventas (Impuesto de Timbre y Papel - Sellado). Este impuesto ha producido en los últimos cinco - años un promedio de Q 5.7 millones, suma que se aproxima al promedio que anualmente el gobierno destina a inversiones con ingresos ordinarios.

Desde luego, también se destinarían al presupesto de capital los excedentes que, además, resulten de las operaciones del presupuesto corriente y los ingresos que le son propios

tales como el producto de empréstitos y las ventas de activos.

En resumen, las entradas del presupuesto de capital podrían que
dar así:

1. Transferencias de capital (o sean las cantidades que el fi
co aporta a las instituciones descentralizadas para finan-
ciar gastos de capital).
2. Impuesto del Timbre y Papel Sellado.
3. Emisión de Valores Mobiliarios.
4. Otros Préstamos.
5. Venta de Activos.
6. Fondo especial financiado con excedentes estimados de -
ingresos del presupuesto corriente.

Los gastos del presupuesto de capital pueden clasificarse
se en a) Inversiones Reales; b) Inversiones Financieras; y c) -
Transferencias de Capital, subdividiendo estos títu
los y en los item que expresen motivos significativos de gas
tos.

c) Base para la separación de gastos de "capital" y gastos "corrientes"

La clasificación del presupuesto debe tratar de delinear qué tipo de transacciones pueden denominarse adecuadamente "corrientes" y qué tipo de transacciones pueden denominarse adecuadamente "de capital". En la práctica es difícil adoptar un juego de normas que hagan perfectamente homogénea cada una de estas categorías.

Desde el punto de vista contable, es posible separar las transacciones corrientes de las de capital basándose en la duración prevista. Es decir, pueden definirse las transacciones "corrientes" para que incluyan la adquisición de bienes y servicios que se consumen dentro del período contable y las transacciones "de capital" incluyen la adquisición de bienes y servicios cuya duración se espera que sea mayor. Esta distinción proporcionaría una base lógica para la citada separación.

Una segunda base también lógica para la separación depende del uso del concepto de "productor de ingresos". Algunos

gobiernos que han utilizado el sistema de presupuesto doble han empleado esta división. Sobre esta base de clasificación, la cuenta de transacciones de capital incluiría un activo tal como las obras de desarrollo de recursos naturales, de las cuales puede esperarse que serán total o parcialmente autoamortizables, edificios públicos cuyo alquiler se cargará a departamentos y organismos establecidos, y derechos de paso por caminos y puentes.

Si la cuenta de transacciones de capital se limita al activo productor de ingresos es evidente que su total será - mucho menor que si se restringe al activo cuya duración - prevista se espera que sobrepase al año presupuestario inmediato. La primera base de clasificación no es totalmente - satisfactoria para medir la aportación del gobierno a la formación de capitales, es decir, la limitación de la cuenta de transacciones de capital al activo productor de ingresos hará que se subestime la aportación del gobierno a la formación de capital.

Admitiendo en la cuenta de transacciones de capital otros desembolsos públicos que aumentan el activo de la nación, aunque no sean productivos en el sentido financiero, - resultaría apropiado el segundo criterio; pero para mayor claridad es preferible que se adopte el primero, o sea que se - consideren transacciones "de capital" las adquisiciones de - bienes y servicios cuya duración se espera que sobrepase el - período contable.

CAPITULO V

LA PROGRAMACION DE CAJA FISCAL

Otro factor de perturbación en la ejecución del presupuesto del sector público, está constituido por la imprevisión de los recursos para atender el ritmo de gastos con la debida oportunidad.- Los gastos presupuestales, sobre todo los servicios personales y gastos de operación regular, se causan casi en su doceava parte mensualmente; en cambio los ingresos ordinarios son normalmente irregulares, por lo que debe recurrirse al uso del crédito público a corto plazo para suplir la falta de correlación temporal entre ingresos y gastos. También deben preverse los recursos de préstamos a largo plazo, para que no hayan demoras en la realización de las obras. Los paros laborales, la involuntad hacia el trabajo por el retraso de pagos de sueldos y salarios, el retraso del suministro de materiales y equipo para obras, son otras de las tantas causas que hacen que las inversiones públicas resulten poco efectivas y a costos muy elevados.

El propósito de este capítulo es llamar la atención hacia la

necesidad también imperiosa de elaborar un presupuesto de caja fiscal, en el que se prevean los recursos necesarios y su aplicación en la ejecución del presupuesto fiscal, señalándose el procedimiento que podría seguirse para este efecto.

Es innegable la imposibilidad que existe de predecir con exactitud el rendimiento mensual de los impuestos para un ejercicio próximo, ya que ello está condicionado a factores imprevisibles tales como la intensidad de la actividad económica, el nivel de precios, etc. Sin embargo, aunque sea en forma aproximada sí puede preverse el nivel de recursos mensuales con que puede contar el gobierno en el ejercicio siguiente, basándose para el efecto en el comportamiento de los ingresos en iguales períodos de años anteriores, en lo que respecta a ingresos del sistema tributario y en las disposiciones legales y contractuales en lo que se refiere a ingresos extraordinarios.

Algunos impuestos tienen características especiales, tales como el impuesto sobre ventas que ingresa al Fondo Común en mayor cuantía en el último mes de cada trimestre; el impuesto sobre

utilidades de empresas lucrativas cuyo rendimiento es mayor en la época de diciembre a abril y en los derechos de exportación cuyo aumento coincide con la temporada de cosecha de café. El rendimiento de estos impuestos puede pronosticarse con bastante aproximación.

a) Cálculo de Ingresos y Egresos.

i) Ingresos. Como ya se dijo, los ingresos provenientes del sistema tributario afluyen a las arcas nacionales con ciertas fluctuaciones constantes que permiten su estimación mensual para el ejercicio próximo. La disponibilidad de los recursos de préstamos depende exclusivamente de la habilidad de las autoridades hacendarias para hacer las gestiones respectivas, ya que estos, normalmente, se prevén en el presupuesto cuando ya han sido aprobados por el Congreso de la República.

ii) Egresos. Los gastos por servicios personales y de operación regular se efectúan mensualmente en su doceava parte con mucha regularidad. Los gastos en inversiones ocurren con

CUADRO No. 3

CAPACIDAD DE INVERSIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL EN LOS EJERCICIOS FISCALES DE 1957-58 A 1961-62

	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61	1961-62	Promedio
1. Ingresos Ordinarios y Rentas Consignadas 1/	88 281.1	90 012.5	86 292.8	85 552.7	84 686.6	86 965.1
2. Gastos Corrientes (Anexa al Cuadro No. 3)	64 170.1	69 740.1	77 370.9	71 973.8	74 140.4	71 479.1
3. Excedentes en Cuenta Corriente	24 111.0	20 272.4	8 921.9	13 578.9	10 546.2	15 486.1
4. Amortización Deuda Pública	8 660.2	7 263.5	6 018.6	16 647.1 2/	8 856.5	9 489.1
5. Capacidad de Inversión con Ingresos Ordinarios	15 450.8	13 008.9	2 903.3	- 3 068.2	1 689.2	5 996.9
6. Donaciones del Exterior	13 304.1	8 884.8	5 724.4	8 004.7	11 916.3	9 488.8
7. Financiamiento con Deuda Externa	6 042.2	1 710.3	345.1	10 985.5 3/	560.7	3 928.8
8. Financiamiento con Deuda Interna	14 362.7	14 493.3	15 528.2	10 023.7	21 260.1	15 133.6
9. Inversiones Fiscales	49 159.8	37 707.3	24 501.0	25 945.7	35 426.6	34 548.1

1/ Anexa A, B y C al Cuadro No. 3

2/ Comprende amortización de Deuda Flotante con producto de Letras de Tesorería a 4 años plazo

3/ Comprende la negociación de Letras de Tesorería emitidas a 4 años plazo, con cuyo producto se amortizó Deuda Flotante

RY

ANEXO A AL CUADRO No. 3

INGRESOS ORDINARIOS O CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL

(En miles de quetzales)

Ejercicio Fiscal	Total de Ingresos Ordinarios (a)	Rentas Patrimoniales (b)	Servicios Públicos (c)	Venta de Artículos Estancados y Prod. Comerciales del Estado (d)	Impuestos y Contribuciones (e)	Varios (f)
1953-54	62 824.8	194.5	2 214.0	152.1	55 484.8	4 779.4
1954-55	66 846.4	444.8	2 327.3	195.9	61 414.6	2 463.8
1955-56	68 868.5	315.2	2 545.6	335.6	65 229.8	442.3
1956-57	77 975.7	462.3	2 372.7	396.9	74 038.0	705.8
1957-58	80 422.5	613.5	2 422.0	436.0	75 220.6	1 730.4
1958-59	81 219.9	447.4	2 307.1	455.1	75 703.2	2 307.1
1959-60	77 903.3	413.8	2 124.1	478.5	71 883.1	3 403.8
1960-61	77 060.9	619.4	2 094.2	458.8	70 518.7	3 369.8
1961-62	76 477.2 g/	514.5	2 115.0	571.3	69 376.0	3 900.4

g/ Excluye Q 2.0 millones de acciones del Banco Centroamericano de Integración Económica trasladadas al Banco de Guatemala.

Fuente: Contaduría General de la Nación

ANEXO "B" AL CUADRO No. 3
INGRESOS POR IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES
 (En miles de quetzales)

Ejercicio Fiscal	Total de Impuestos y Contribuciones (a)	Derechos de Importación (b)	Derechos de Exportación de Café (c)	Otros Derechos de Exportación (d)	Bebidas Alcohólicas y Tabaco (e)	Tierras y Papel Sellado (f)	Utilidades (g)	Otros (h)
1953-54	55 484.8	20 797.8	10 537.9	410.8	12 299.5	4 346.8	3 796.7	3 295.3
1954-55	61 414.6	21 398.5	14 476.4	283.3	11 000.1	4 036.9	5 149.1	5 070.3
1955-56	65 229.8	23 741.9	13 973.1	208.0	12 940.5	4 877.3	5 671.0	3 998.0
1956-57	74 038.0	27 625.8	15 221.6	179.7	14 441.2	5 607.7	6 274.7	4 687.3
1957-58	75 220.6	29 493.5	11 537.7	171.0	15 460.3	5 987.0	6 996.6	5 574.5
1958-59	75 703.2	31 304.7	10 308.5	221.3	15 890.9	5 742.7	7 057.7	5 177.4
1959-60	71 483.1	28 178.6	9 590.7	132.2	16 112.6	5 501.6	6 402.8	5 564.6
1960-61	70 518.7	28 347.9	8 204.1	121.7	15 915.6	5 623.4	6 262.9	5 043.1
1961-62	69 376.0	26 496.4	8 824.6	88.0	15 281.5	3 832.7	7 619.9	5 233.5

FUENTE: Contaduría General de la Nación.

ANEXO "C" AL CUADRO No. 3

RENTAS CONSIGNADAS PARA LA AMORTIZACION, PAGO DE INTERESES Y COMISION DE SERVICIO
DE DEUDA PUBLICA BONIFICADA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL

(en miles de quetzales)

Ejercicio Fiscal	Total Rentas Consignadas (a)	Decreto 934 Aguardientes y Licores (b)	Decreto 435 (Parte que no corresponde a Com. Exterior) (c)	Decretos 931, 1136 y 435 (parte correspondiente a Com. Ext) (d)	Decreto 1269 10% Derechos Arancelarios (e)	Decreto 485 Teléfonos (f)
1955-56	4 546.9	1 249.0	1 012.4	2 285.5	--	--
1956-57	5 523.0	1 350.5	1 242.9	2 605.5	--	324.1
1957-58	8 034.9	1 390.3	1 470.0	4 839.8	--	334.8
1958-59	8 792.6	1 372.9	1 625.3	2 695.6	2 571.2	527.6
1959-60	8 389.5	1 400.9	1 621.1	--	4 220.2	1 147.3
1960-61	8 491.8	1 423.0	1 612.8	--	4 131.7	1 324.3
1961-62	8 209.4	1 342.0	1 556.0	--	4 001.1	1 310.3

FUENTE: Contaduría General de la Nación.

ANEXO "D" AL CUADRO No. 3

EGRESOS ORDINARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL

(En miles de quetzales)

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Administración Pública</u>	<u>Sociales y culturales</u>	<u>Defensa Nacional</u>	<u>Clases Pasivas</u>	<u>Servicios Deuda Pública (c)</u>
1955-56	55 676.4	27 208.3	17 302.5	8 601.3	1 750.0	814.3
1956-57	63 166.4	30 222.5	21 265.1	8 922.0	1 442.2	1 314.6
1957-58	64 170.1	29 831.4	21 341.2	9 688.7	1 600.9	1 707.9
1958-59	69 740.1	36 543.1	19 548.6	9 903.2	1 773.1	1 972.1
1959-60	77 370.9	39 268.5	24 505.4	9 616.7	1 944.3	1 036.0
1960-61	71 973.8	36 115.6	22 239.6	9 165.9	2 119.2	2 333.8
1961-62	74 140.4	38 489.6	21 499.9	9 122.8	2 318.2	2 709.9

FUENTE: Contaduría General de la Nación y cálculos del Banco de Guatemala.

ANEXO "E" AL CUADRO No. 3

PAGOS DE DEUDA PUBLICA DURANTE LOS ULTIMOS 5 AÑOS FISCALES

(En miles de quetzales)

	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61	1961-62
DEUDA INTERNA	8 640.2	6 687.5	4 751.6	15 099.1	4 718.7
Bonos, Letras y Notas del Gobierno de Guatemala "INPOP"	500.0	500.0	--	--	--
Bonos del Tesoro Desarrollo Económico, Decreto 965	2 519.0	2 288.0	1 397.0	1 398.0	1 379.0
Deuda Agraria	76.4	32.7	14.6	34.2	--
Bonos del Tesoro Banco Nacional Agrario	1 364.3	1 214.3	714.3	407.1	--
Bonos del Tesoro Ferracarril Verapaz	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Bonos del Tesoro Fomento Algodonero	200.0	200.0	--	--	--
Bonos del Tesoro Teléfonos Nacionales	144.3	--	288.9	571.8	714.8
Bonos del Tesoro Ciudad Universitaria	200.0	199.0	201.0	200.0	200.0
Bonos del Tesoro Plan Comunicaciones	1 400.0	1 500.0	1 500.0	1 500.0	1 500.0
Bonos del Tesoro FERIA Nacional de Primavera	--	--	--	100.0	100.0
Bonos del Tesoro Electrificación y Obras Públicas, Dto. 1390	--	--	--	--	67.0
Notas Ampliación Aeropuerto La Aurora	--	--	--	--	160.0
Otras Deudas	2 221.2	718.5	621.8	10 873.0 g/	562.9
DEUDA EXTERNA	--	576.0	1 267.0	1 548.0	4 137.8
Préstamo BIRF	--	576.0	1 192.0	1 248.0	1 337.8
Notas del Tesoro Ampliación Aeropuerto La Aurora (First National Bank of Miami)	--	--	75.0	300.0	300.0
Letras Tesorería a 4 años plazo	--	--	--	--	2 500.0
TOTAL:	8 640.2	7 263.5	6 018.6	16 647.1	8 856.5

g/ Comprende pago de deuda flotante con Letras de Tesorería a 4 años plazo.

FUENTE: Contaduría General de la Nación y Banco de Guatemala.

ANEXO "F" AL CUADRO No. 3
INVERSIONES DEL GOBIERNO CENTRAL DURANTE LOS ULTIMOS 5 AÑOS

(En miles de quetzales)

	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61	1961-62
Construcción y Mantenimiento de Carreteras	30 864.5	15 512.0	7 471.9	4 925.6	11 860.5
Obras Públicas	9 474.2	10 083.3	7 729.5	8 994.7	8 932.9
Desarrollo Agrario	--	--	2 492.1	5 485.4	4 644.4
Mobiliario y Equipo	1 076.6	2 354.4	319.8	218.5	639.6
Asistencia Técnica	3 171.3	2 409.5	2 948.2	649.7	471.7
Desarrollo Socio Económico	--	--	--	2 897.7	5 187.4
Inversión Financiera	2 115.0	2 001.3	1 600.0	1 781.2	3 120.3
Otros	2 418.2	5 346.8	1 939.5	992.9	570.0
T O T A L	49 159.8	37 707.3	24 501.0	25 945.7	35 426.8

FUENTE: Banco de Guatemala.



menos regularidad por algunas circunstancias, como la baja en el ritmo de ejecución de obras en la estación lluviosa, - por ejemplo, pero puede preverse el volumen de gastos mensuales que se pagará.

El análisis del modelo de estimación del movimiento de caja elaborado con las cifras correspondientes al presupuesto del ejercicio fiscal 1962-63 (cuadro No. 4 y anexo "A") ilustra mejor el procedimiento que se recomienda seguir.

La proyección de ingresos provenientes del sistema tributario, que presenta dicho modelo, se basa en la frecuencia en miles de quetzales observada en el rendimiento de cada impuesto, o grupos de impuestos afines, mensualmente, en los últimos cuatro años.

Las cifras de ingresos del anexo "A" corresponden al promedio de ingresos mensuales de cuatro años. De la relación entre el promedio mensual y el promedio de las recaudaciones de los cuatro ejercicios fiscales anteriores, se obtu

vieron los porcentajes que pueden verse en cada columna, los cuales nos indican el tanto por ciento que puede esperarse de un monto dado de ingresos por esos impuestos para un ejercicio fiscal.

Por ejemplo, si para un ejercicio fiscal se prevén ingresos por bebidas alcohólicas y tabacos por un total de - - - Q 15 799.6 miles (ver anexo "A") y bajo el supuesto de que las bases legales de cobro del impuesto no se modificarán, puede esperarse que en el mes de julio de dicho ejercicio ingrese a la caja fiscal por tal concepto el 7.7% de esa cantidad, o sean Q 1 220.6 miles. Si sumamos las cifras correspondientes a dicho mes de cada uno de los renglones de impuestos, tenemos un total de Q 6 860.2 miles, que representa la suma que puede esperarse que ingrese a caja durante el mes de julio por el total de recursos provenientes del sistema tributario.

Los gastos se causan con bastante regularidad en su do ceava parte y en esta proporción se requieren los recursos men sualmente. Si suponemos que el presupuesto prevé un total de

ingresos de Q 88 206.0 miles, se necesita un ingreso mensual de Q 7 350.5 miles o sea la doceava parte. Al comparar esta suma con la que puede esperarse según la fluctuación estacional de los ingresos (Q 6 868.2 miles) tenemos la deficiencia por estacionalidad de Q 490.3 miles (columna m del anexo "A") que es la que debe suplirse con crédito a corto plazo.

El decreto 552 del Congreso de la República autoriza al gobierno el uso del crédito a corto plazo (dentro de un ejercicio fiscal) por medio de la emisión de Letras de Tesorería, con el fin de proveer de fondos al gobierno en las épocas en que, por las fluctuaciones estacionales de los ingresos éstos escasean, para que pueda mantenerse el ritmo normal de gastos presupuestales. De acuerdo con el anexo "A" y la ilustración gráfica (anexo "B") para corregir las fluctuaciones estacionales de los ingresos, bastaría un monto anual de crédito a corto plazo por un total de Q 3 500.0 miles. Sin embargo, también se considera correcto utilizar dicho crédito para suplir la falta de fondos por los atrasos en la obtención de recursos provenientes de préstamos a largo plazo, aunque, como ya se dijo, estos atrasos ocurren por

mero descuido de las autoridades hacendarias y no por otra causa, pero no se ve ningún inconveniente para utilizar el producto de letras de tesorería con tal fin, antes bien, con ello se evitan las interrupciones en la realización de las obras. Desde luego, deberá tenerse buen cuidado de amortizar las letras simultáneamente a la obtención de los recursos provenientes de los préstamos respectivos, para evitar un doble pago por intereses y servicios de deuda.

Es conveniente aclarar que, en los últimos años, el gobierno ha hecho uso del crédito por medio de letras de tesorería hasta por la suma de Q 16.0 millones (ejercicios 1959-60 a 1961-62)* pero ello se debe a que, como se verá en el capítulo relativo a la "deuda flotante", dicho crédito se ha venido utilizando, en su mayor parte, para men-
guar los efectos de la presión de déficit presupuestales.

Para integrar la parte I , INGRESOS del cuadro —

* Ver anexo "C" al cuadro No. 4.

No. 4, se aplicaron los porcentajes que indica el anexo "A" al monto que figura en el presupuesto fiscal 1962-63 para cada renglón de ingresos. El cuadro muestra los ingresos mensuales acumulados, con el fin de que pueda apreciarse el estado mensual de caja. El crédito a corto plazo por medio de Letras de Tesorería que se necesita en el ejercicio 1962-63 - para corregir las deficiencias estacionales de los ingresos, - puede apreciarse en el cuadro siguiente:

(En miles de quetzales)

M e s	Requerimiento Mensual Acumulado	Recursos que pueden esperarse (acumulado)	Deficiencia a cubrirse con letras de tesorería (acumulado)
<u>1962</u>			
Julio	7 491.7	7 012.2	- 479.5
Agosto	14 983.4	13 125.4	- 1 858.0
Septiembre	22 475.0	19 058.8	- 3 416.2
Octubre	29 966.7	26 520.5	- 3 446.2
Noviembre	37 458.4	33 982.2	- 3 476.2
Diciembre	44 950.0	43 331.8	- 1 618.2
<u>1963</u>			
Enero	52 441.7	52 231.9	- 209.8
Febrero	59 933.4	59 603.7	- 329.7
Marzo	67 425.0	67 245.2	- 179.8
Abril	74 916.7	75 965.5	/ 1 048.8
Mayo	82 408.4	83 247.4	/ 839.0
Junio	89 900.0	89 900.0	0.0

El cuadro anterior indica que para corregir la irregularidad en los ingresos fiscales, o en otras palabras, para que el gobierno pueda disponer de los recursos que necesita mensualmente para el pago regular de gastos presupuestales del ejercicio 1962-63, le bas

taría hacer uso del crédito a corto plazo por un total de Q 3.5 millones.

b) Proyección de Egresos

El presupuesto fiscal para el ejercicio 1962-63 fue aprobado por Decreto 1540 del Congreso de la República en - - - Q 105 950.0 miles, suma que comprende la cantidad de - - - Q 1 152.5 miles que corresponde al programa de aguas y drenajes cuyo financiamiento y ejecución quedó a cargo de las Municipalidades de la República por intermedio del Instituto de Fomento Municipal. Por consiguiente, para este cálculo se consideró el presupuesto en un monto total de Q 104 797.5 miles.

El total de egresos de Q 104 797.5 miles se distribuyó - en los cuatro grupos principales así: Servicios personales, - - Q 40 243.3; Gastos generales o de operación regular - - - - Q 27 138.3; Amortización de deuda pública, Q 10 329.2 y - Programas de inversión Q 27 086.7 miles.

Para integrar el movimiento mensual de caja, tanto los

gastos por servicios personales como los que corresponden a operación regular, se distribuyeron por doceavas partes exactas considerando que por su naturaleza así se deben efectuar. Los pagos mensuales de deuda pública corresponden a las sumas previstas en la tabla de amortizaciones elaborada por el Banco de Guatemala. El gasto de inversiones se distribuyó - considerando que en el primer semestre del ejercicio, debido a las lluvias, las actividades son normalmente más lentas, - principalmente en lo que se refiere a construcción de carreteras; se estimó que un 43% se realizaría en el primer semestre y el 57% restante en el segundo, aplicando a cada mes la parte proporcional correspondiente.

c) Financiamiento del Déficit

Con el objeto de dejar bien claro el movimiento de los recursos provenientes de préstamos, se calculó el déficit restando al total de ingresos (renglón I) el total de egresos (renglón II). Es entendido que dicha diferencia no represen

ta el déficit financiero ni presupuestal por cuanto en los egresos se incluye el pago de deuda pública, en tanto que en los ingresos se excluyen los recursos provenientes de préstamos. Tal presentación, que está basada en el modelo recomendado por autoridades de CEPAL, como ya se dijo, se hace con el objeto de presentar en forma separada el financiamiento del presupuesto mediante el uso del crédito público.

El movimiento mensual de letras de tesorería se previó en los montos necesarios conforme se requieren según las deficiencias estacionales de los ingresos referidos en el punto b) en el entendido que en situaciones normales, esas deficiencias deben determinar el monto del uso de este crédito. Se dijo que no hay inconveniente en utilizarse el crédito a corto plazo para suplir urgencias de fondos derivadas de los atrasos que se confrontan para obtener los préstamos a largo plazo, pero consideramos que si las finanzas se administran con la diligencia debida no habrá necesidad de recurrir a este expediente y aquí estamos suponiendo una administración financiere

ra activa e inteligente. El pago de letras de tesorería se distribuyó en los meses en que los ingresos son superiores a los requerimientos mensuales.

El procedimiento que se ha venido siguiendo para amortizar las letras de tesorería, consiste en separar del fondo común una cuota diaria correspondiente a la parte alícuota del monto de la emisión autorizada y al tiempo en el cual debe amortizarse dentro del ejercicio. Con dicha cuota se forma el fondo de amortización el cual se aplica a su finalidad cuando las autoridades los consideran conveniente. Desde luego, este procedimiento es irracional y sin sentido financiero, porque el gobierno necesita del crédito cuando sus ingresos son inferiores a sus requerimientos mensuales de pagos de gastos y está en condiciones de amortizarlo cuando los ingresos son superiores a dicho requerimiento, o sea que el monto de las cuotas para formar el fondo de amortización debe relacionarse con la estacionalidad de los ingresos. Sin embargo, el procedimiento aludido se justifica porque, como ya se dijo, en los últimos años las letras de tesorería no se han empleado solamente para corregir fluctuaciones estacionales de

ingresos, sino principalmente para amortiguar las presiones de déficit fiscales de ejercicios anteriores. En una ejecución presupuestaria normal, la amortización de las letras de tesorería puede hacerse en la forma que aquí se recomienda.

Los préstamos internos previstos en el presupuesto se distribuyeron considerando que en el mes de julio y agosto se haría una negociación de bonos de Q 500.0 miles mensuales. No obstante que para cada programa de inversiones se hacen gestiones de emisión de valores separadamente y que las emisiones se hacen, no por los requerimientos mensuales, sino por cantidades mayores, a veces hasta por el total de la asignación para el año, se estimó una negociación mensual de un millón de quetzales a partir del mes de septiembre y luego reduciéndose a Q 500.0 miles en cada uno de los meses de marzo a mayo y finalmente se previó en el mes de junio la utilización del resto del monto contemplado en el presupuesto. Esta distribución mensual también obedece al propósito de que los balances mensuales de caja no presenten déficit.

Los recursos provenientes de préstamos externos, por la modalidad en el uso de los mismos (a base de reembolsos de gastos causados) se consideró que se obtendrán en la misma proporción - del ritmo de gastos mensuales. Se consideró que un 40% de las - obras se realizarán en el primer semestre y el 60% en el segundo, distribuyendo los gastos en proporción a esas realizaciones en ca da semestre.

En el movimiento de caja se hizo abstracción del pago - de deuda flotante de ejercicios anteriores. Ello obedece a que, de acuerdo con la ley vigente sobre la materia, dichos pagos no corresponden a la ejecución presupuestal y se contabilizan extra presupuesto. En caso de modificarse el sistema, de acuerdo con lo recomendado en el Capítulo VI, Deuda Flotante, las amortiza ciones de deuda flotante tendrían que figurar en el renglón co- rrespondiente a pagos de deuda pública. También puede obser- varse que la caja cierra sin saldo; ello se debe a que se partió - del supuesto de que tanto los recursos como los pagos se efectua- rán exactamente en los montos que fija el presupuesto aprobado - para el ejercicio 1962/63.

CUADRO No. 4

ESTIMACION DEL MOVIMIENTO DE CAJA CORRESPONDIENTE A LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO FISCAL PARA EL EJERCICIO 1962/63

(En miles de quetzales)

	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Estimación Presupuestal 1962-63
I INGRESOS DEL SISTEMA TRIBUTARIO	7 000.1	13 210.4	19 207.8	26 579.3	34 026.9	43 239.1	52 403.4	59 703.8	67 257.8	75 933.0	83 221.6	89 900.0	89 900.0
a) Ordinarios	6 276.8	11 743.3	16 938.6	23 595.2	30 132.9	38 318.6	46 632.8	53 201.3	59 993.6	67 934.3	74 509.3	80 487.2	80 487.2
i) Importación y consulares	2 188.8	4 521.1	6 681.5	8 755.2	11 347.2	14 688.0	16 934.4	19 497.6	21 715.2	24 019.2	26 582.4	28 800.0	28 800.0
ii) Exportación	451.0	680.6	902.0	1 467.8	2 337.0	3 452.2	4 239.4	5 174.2	6 043.4	6 732.2	7 617.8	8 200.0	8 200.0
iii) Bebidas Alcohólicas y Tabacos	1 232.9	2 449.7	3 746.6	5 123.6	6 516.6	8 197.8	9 686.8	10 887.6	12 280.6	13 593.5	14 762.3	16 011.2	16 011.2
iv) Impuesto y Utilidades Bcos. y Cfas.	330.0	585.0	862.5	1 560.0	1 890.0	2 640.0	4 095.0	4 537.5	5 212.5	6 667.5	7 102.5	7 500.0	7 500.0
v) Impuestos territoriales	208.6	348.6	476.0	522.2	555.8	660.8	847.0	992.6	1 159.2	1 212.4	1 286.6	1 400.0	1 400.0
vi) Timbres y Papel Sellado	888.6	1 179.0	1 428.7	2 265.0	2 543.8	2 805.1	3 775.0	4 048.0	4 344.2	5 227.0	5 552.2	5 807.6	5 807.6
vii) Otras Impuestos	452.3	923.7	1 344.1	1 777.3	2 185.0	2 618.2	3 306.1	3 815.7	4 382.6	5 197.9	5 885.8	6 369.9	6 369.9
viii) Otros Ingresos Ordinarios	524.6	1 055.6	1 497.1	2 124.1	2 757.5	3 256.5	3 749.1	4 248.1	4 855.9	5 284.6	5 719.7	6 398.5	6 398.5
b) Rentas Consignadas	711.9	1 442.3	2 228.2	2 930.9	3 827.8	4 835.6	5 677.0	6 398.2	7 147.1	7 868.3	8 552.5	9 245.8	9 245.8
c) Otros Ingresos Extraordinarios	11.4	24.8	41.0	53.2	66.2	84.9	93.6	104.3	117.1	130.4	159.8	167.0	167.0
II EGRESOS	8 358.0	16 964.0	25 609.0	34 204.0	41 699.0	49 554.1	57 811.9	67 611.6	76 190.1	84 581.7	93 771.8	104 797.5	104 797.5
a) Servicios Personales	3 353.6	6 707.2	10 066.8	13 414.4	15 768.0	20 121.6	23 475.2	26 828.8	30 182.4	33 536.0	36 889.1	40 243.3	40 243.3
b) Gastos Generales o de Operación Regular	2 261.5	4 523.0	6 784.5	9 046.0	11 307.5	13 569.0	15 830.5	18 092.0	20 353.5	22 615.0	24 876.5	27 138.3	27 138.3
c) Deuda Pública	738.0	1 724.0	2 749.0	3 724.0	3 599.0	3 824.0	3 967.2	5 642.3	6 096.2	6 363.2	7 429.2	10 329.2	10 329.2
d) Programas de Inversión	2 004.9	4 009.8	6 014.7	8 019.6	10 024.5	12 029.5	14 539.0	17 048.5	19 558.0	22 067.5	24 577.0	27 086.7	27 086.7
III DEFICIT (I - II)	1 357.9	3 753.6	6 401.2	7 624.7	7 672.1	6 305.0	5 408.5	7 907.8	8 932.3	8 648.7	10 550.2	14 897.5	14 897.5
IV FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT	- 1 357.9	- 3 753.6	- 6 401.2	- 7 624.7	- 7 672.1	- 6 305.0	- 5 408.5	- 7 907.8	- 8 932.3	- 8 648.7	- 10 550.2	- 14 897.5	- 14 897.5
a) Préstamos Internos	1 000.0	3 000.0	5 300.0	6 500.0	7 300.0	6 500.0	6 500.0	7 400.0	7 700.0	8 000.0	8 500.0	9 147.5	9 147.5
i) Letras de Tesorería	500.0	2 000.0	3 300.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0	3 500.0
- Amortización Letras de Tesorería	-	-	-	-	200.0	- 2 000.0	- 2 500.0	- 3 200.0	- 3 300.0	- 3 500.0	- 3 500.0	- 3 500.0	- 3 500.0
ii) Bonos	500.0	1 000.0	2 000.0	3 000.0	4 000.0	5 000.0	5 500.0	7 000.0	7 500.0	8 000.0	8 500.0	9 147.5	9 147.5
b) Préstamos Externos	383.3	766.6	1 149.9	1 533.2	1 916.5	2 300.0	2 675.0	3 450.0	4 025.0	4 600.0	5 175.0	5 750.0	5 750.0
V CAMBIO EN DEPOSITOS (Δ -)	- 25.4	- 13.0	- 48.7	- 408.5	1 544.4	2 495.0	3 966.5	2 842.2	2 792.7	3 951.3	3 124.8	0.0	0.0

ANEXO "A" AL CUADRO No. 4
INDICE DE ESTACIONALIDAD DE LOS INGRESOS FISCALES 1/

(En miles de quetzales)

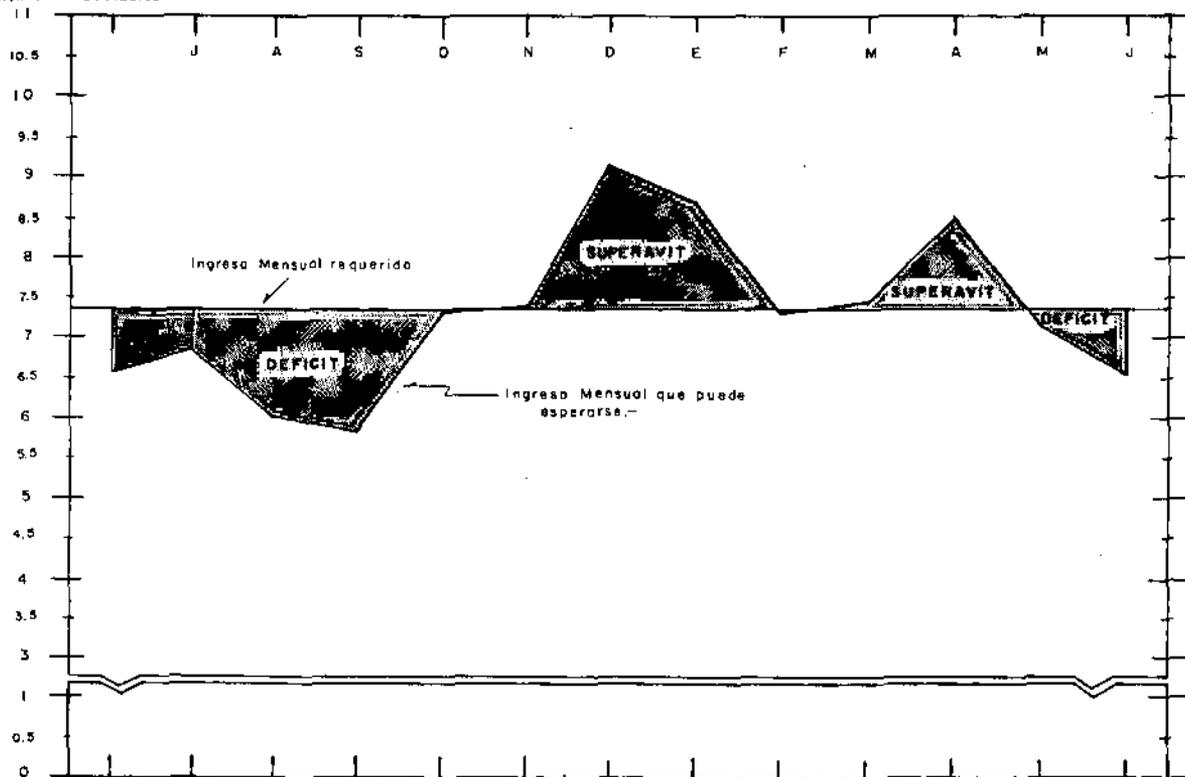
Mes	Importación y Consueros (a)		Derechos de Exportación (b)		Bebidas Alcohólicas y Tabacos (c)		Impuesto sobre Utilidades Bancos y Ctas. (d)		Impuesto Territorial (e)		Papel Sellado y Timbres (f)		Otros Impuestos (g)		Otros Ingresos Ordinarios (h)		Rentas Consignadas para Deudas (i)		Otros Ingresos Extraordinarios (j)		Estacionalidad Mensual de Ingresos Totales (k)		Recursos Necesarios 1/12 Mensual (l)		Deficiencia Estacional (m)	
	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Promedio	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad Acumulada	%
Julio	2 184.6	7.6	519.9	5.5	1 220.6	7.7	347.3	4.6	200.5	14.9	872.6	15.3	301.5	7.1	530.4	8.2	652.2	7.7	30.6	6.8	6 860.2	7.8	7 350.6	8.3	- 490.4	- 490.4
Agosto	2 315.6	8.1	264.5	2.8	1 196.7	7.6	267.4	3.5	135.3	10.0	283.5	5.0	312.0	7.4	538.0	8.3	666.1	7.9	36.1	8.0	6 015.2	6.8	7 350.6	8.3	- 1 335.4	- 1 825.8
Septiembre	2 150.5	7.5	257.4	2.7	1 277.1	8.1	292.9	3.9	121.9	9.1	267.2	4.3	277.5	6.6	447.2	6.9	716.5	8.5	43.8	9.7	5 832.0	6.6	7 350.6	8.3	- 1 518.6	- 3 344.4
Octubre	2 067.4	7.2	451.4	6.9	1 357.9	8.6	735.8	9.6	44.5	3.3	819.7	14.4	286.1	6.8	681.2	9.8	654.9	7.6	32.9	7.3	7 281.8	8.3	7 350.6	8.3	- 68.8	- 3 413.2
Noviembre	2 581.5	9.0	1 001.5	10.6	1 373.7	8.7	343.7	4.6	33.1	2.4	274.8	4.8	270.5	6.4	639.2	9.9	816.2	9.7	35.0	7.8	7 369.2	8.3	7 350.6	8.3	18.6	- 3 394.6
Diciembre	3 318.7	11.6	1 282.9	13.6	1 646.0	10.5	796.7	10.4	99.9	7.5	256.8	4.5	286.5	6.8	499.3	7.8	922.6	10.9	50.4	11.2	9 159.8	10.4	7 350.6	8.3	1 809.2	- 1 585.4
Enero	2 248.9	7.8	906.2	9.6	1 462.6	9.3	1 240.1	16.4	179.6	13.3	951.2	16.7	452.3	10.8	494.8	7.7	772.7	9.1	23.4	5.2	8 731.8	9.9	7 350.6	8.3	1 381.2	- 204.2
Febrero	2 566.3	8.9	1 072.1	11.4	1 231.3	7.5	463.6	6.1	136.2	10.4	268.7	4.7	337.4	8.0	503.1	7.8	654.4	7.8	29.2	6.4	7 262.3	8.2	7 350.6	8.3	- 88.3	- 292.5
Marzo	2 216.5	7.7	999.2	10.6	1 365.9	8.7	714.2	9.3	159.3	11.9	288.8	5.1	375.5	8.9	611.6	9.5	682.7	8.1	34.3	7.7	7 448.0	8.5	7 350.6	8.3	97.4	195.1
Abril	2 306.9	8.0	796.9	8.4	1 284.5	8.2	1 543.0	20.1	51.4	3.8	861.3	15.2	536.3	12.8	432.0	6.7	699.9	7.8	35.8	8.0	8 508.0	9.7	7 350.5	8.3	1 157.5	962.4
Mayo	2 544.0	8.9	1 022.3	10.8	1 152.1	7.3	466.6	6.0	71.3	5.3	318.6	5.6	456.6	10.8	444.0	6.8	621.6	7.4	52.4	11.6	7 149.5	8.1	7 350.5	8.3	- 201.0	761.4
Junio	2 222.8	7.7	673.6	7.1	1 231.2	7.8	424.2	5.5	108.3	8.1	267.5	4.4	320.1	7.6	685.1	10.6	629.9	7.5	46.4	10.3	6 589.1	7.4	7 350.5	8.3	- 761.4	8.9
TOTAL	28 723.7	100.0	9 447.9	100.0	15 799.6	100.0	7 635.5	100.0	1 341.3	100.0	5 690.7	100.0	4 212.3	100.0	6 455.9	100.0	8 449.7	100.0	450.3	100.0	88 206.9	100.0	88 206.0	100.0		

1/ Con base en las recaudaciones efectivas de los ejercicios fiscales 1958-59 a 1961-62.

FUENTE: Contaduría General de la Nación. Comprende todos los ingresos fiscales, con excepción de préstamos, donaciones, venta de activos e incrementos en depósitos de ejercicios anteriores.

ANEXO "B" AL CUADRO NUMERO 4 (Nº 4)
 Estacionalidad de los Ingresos Ordinarios.—

Millones de Quetzales



ANEXO "C" AL CUADRO No. 4

MOVIMIENTO DE LETRAS DE TESORERÍA DURANTE LOS EJERCICIOS DE 1958-59 A 1961-62

(En millones de quetzales)

	T o t a l	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
1958-59													
Negociado	10.0	-	-	3.0	2.0	-	-	2.0	1.0	2.0	-	-	-
Amortizado	10.0	-	-	-	-	-	-	3.0	1.2	1.9	1.8	1.7	0.4
Intereses Pagados	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1959-60													
Negociado	16.0	3.0	3.8	2.2	1.0	1.0	1.4	2.5 ^{a/}	-	-	0.9	-	-
Amortizado	16.0	-	0.2	0.5	1.1	1.1	1.7	1.7	2.2	2.3	2.4	1.8	1.0
Intereses Pagados	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1960-61													
Negociado	16.0	6.0	2.0 ^{b/}	3.0 ^{b/}	1.3 ^{b/}	-	-	-	-	1.3 ^{b/}	1.3 ^{b/}	-	1.3 ^{b/}
Amortizado	6.0	0.2	1.0	0.5	-	0.7	0.7	0.5	0.7	0.7	0.4	0.4	-
Intereses Pagados	0.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1961-62													
Negociado	16.0	4.0	2.0	1.0	1.0	2.0	2.0	-	2.0	2.0	-	-	-
Amortizado	16.0	-	0.5	0.5	-	1.5	1.3	1.4	1.7	2.2	2.2	1.2	3.5
Intereses Pagados	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

a/ Letras negociadas con el Chase Manhattan Bank de New York.

b/ Letras denominadas "Serie B" negociadas en el exterior a 4 años plazo, conforme Decreto 1580 del Congreso de la República.

Es indudable que una programación del movimiento de caja, sea cual fuere el procedimiento que se adopte, en el que se prevean los recursos y las obligaciones para un ejercicio, sería de gran utilidad para las autoridades hacendarias, ya que tendrían una orientación sobre los pasos a seguir en la administración de las finanzas públicas. Bastaría con observar mensualmente los resultados reales, compararlos con las estimaciones previstas, analizar las discrepancias que surjan y tomar las medidas pertinentes para conjurarlas y para evitarlas en el futuro. Con ello se logrará que los recursos fiscales estén disponibles en el momento oportuno y por consiguiente, se evitarían los retrasos en el pago de sueldos y salarios, en el suministro de materiales y equipos para las obras, todo lo cual redundaría en mayor efectividad en la gestión administrativa.

Con el deseo de presentar un modelo de programación de caja que pueda ser de utilidad inmediata, no se hizo la separación de presupuesto corriente y presupuesto de capital, -

ya que esta reforma no podría introducirse sin una modificación
previa de la Ley de Presupuesto.

CAPITULO VI

LA DEUDA FLOTANTE

La Deuda Flotante ha tomado magnitudes alarmantes en los últimos años. Ello está provocando graves problemas en las finanzas públicas. A finales del ejercicio fiscal 1959-60 la deuda flotante ascendía a Q 17.5 millones, lo cual obligó al gobierno a emitir un tipo especial de letras de tesorería (contra el principio filosófico de la función y características de dichos valores) a cuatro años plazo, por un total de Q 10.0 millones, cuyo producto se destinó exclusivamente a amortizar la deuda flotante. Sin embargo, como no se han tomado las medidas necesarias para conjurarla, ha seguido creciendo, al grado que al 30 de junio de 1962 ascendía de nuevo a Q 20.8 millones.

Por el hecho de que los acreedores correspondientes son los proveedores de los bienes y servicios que el gobierno necesita para la ejecución del presupuesto, o sea que es una exigibilidad inmediata que no permite mucha tardanza en el pago, ya que una suspensión de suministros no podría soportarse, el gobierno es

tá tratando afanosamente la forma de solucionar este problema. Con ese propósito presentó al Congreso de la República dos proyectos de ley: uno, que se refiere a la conversión a 15 años de la deuda pública bonificada interna que está emitida a 10 años, con el objeto de disminuir las obligaciones por amortización de la misma y tener un margen disponible para destinarlo a garantizar el pago de una nueva emisión de bonos; y otra, con el objeto de efectuar esa nueva emisión de bonos, con garantía de las rentas liberadas a que se refiere el párrafo anterior, por un total de Q 20.0 millones a quince años plazo, para utilizar su producto en la cancelación total de la deuda flotante. Sin embargo, el Congreso de la República aprobó, por medio del Decreto No. 1558, la conversión de la deuda, pero autorizó solamente una emisión de notas del tesoro para amortización de deuda flotante por Q 7.0 millones y a cinco años plazo. Es decir, que solo se logrará una reducción de la deuda flotante de Q 20.8 a Q 13.8 millones. Los pronósticos sobre la ejecución del presupuesto en vigor hacen pensar en un resultado deficitario cu

yo monto puede elevarse a los Q 8.0 millones; de lo que se infiere que si no se toman las medidas pertinentes para conjurarlo, sobre el ejercicio fiscal 1963-64 pesará una deuda flotante de aproximadamente Q 21.8 millones.

a) Causas de la Deuda Flotante

Me referiré solamente a una causa de tipo legal, cuya solución es sencilla y puede ser decisiva para evitar déficit futuros. Desde luego, hay otros factores influyentes tanto estructurales como políticos, pero no es mi propósito entrar a analizarlos aquí.

Por varias razones, aún cuando un ejercicio fiscal - cierra con superávit, siempre quedan gastos pendientes de - pago, y con razón obvia cuando cierra con déficit. Así como también siempre queda un saldo en caja, aún cuando el ejercicio cierra con déficit. En los años anteriores a 1956, año en que se promulgó la Ley Orgánica del Presupuesto, - Contabilidad y Tesorería de la Nación, Decreto Presidencial

No. 552, eran frecuentes los superávits presupuestales y por con siguiente, los remanentes de caja eran superiores a las obligaciones pendientes de los respectivos ejercicios. De esa situación nació el criterio de que los gastos pendientes de pago de un ejercicio debían cancelarse en el siguiente con el respectivo saldo de caja sin necesidad de una nueva autorización presu puestal, como era legalmente obligatorio en ese entonces. Dicho criterio fue apoyado por las autoridades hacendarias, habién dose convertido en ley por medio del Artículo 67 del Decreto - 552 citado, que literalmente dice:

Artículo 67. Las obligaciones a que se refiere el Artículo 66 de esta Ley y las legalizadas dentro del año fiscal inmediato anterior que hayan quedado pendientes de pago, podrán pagarse en el curso del año fiscal en vigoro.

Se consideró que si quedaba un superávit de caja de un e ejercicio, que en aquella época frecuentemente eran superiores a los gastos pendientes de pago de ese mismo ejercicio, no se justificaba que para hacer estos pagos fuese necesaria una nueva partida de gastos en el próximo presupuesto, y así quedó entendido que debía interpretarse el contenido del artículo citado. Co-

no podrá apreciarse, el citado Artículo no ordena ni prohíbe, que tales gastos se efectúen con cargo a una nueva partida presupuestal, pero quedó entendido que no era necesario que tal partida existiera, y así se ha venido operando. Además, del contenido de otros artículos de la citada Ley, el 89 por ejemplo, se desprende que no hay obligación de prever partida en el nuevo presupuesto para ese fin. En aquellas circunstancias, el procedimiento no presentaba obstáculos, porque como ya se dijo, los remanentes de caja eran suficientes para cubrir los gastos pendientes de pago. Pero es el caso que, de entonces acá, todos los ejercicios fiscales han cerrado con déficit (ver cuadro No.5) o sea que el superávit de caja ha sido inferior a las obligaciones que quedan pendientes del respectivo ejercicio, por lo que dichas obligaciones, que corresponden a bienes y servicios suministrados con promesa de pago al contado y que por lo tanto son exigibilidades inmediatas, han tenido que cancelarse con recursos del ejercicio siguiente, a pesar de que no ha existido previsión de fondos por medio de partida presupuestal.

El Congreso de la República aprueba el presupuesto balanceado, es decir, que tanto los ingresos estimados para el ejercicio fiscal

como los gastos autorizados suman igual. Pero como no se contempla partida para pagos del ejercicio anterior, por lo que los pagos por ese concepto no necesitan esa autorización a tenor del Artículo 67 transcrito anteriormente, pero como no obstante se pagan, lógicamente el presupuesto se aprueba desequilibrado, ya que los recursos previstos en el mismo corresponden exactamente a gastos también del mismo ejercicio, dentro de los cuales no figuran los pagos de acreedoras del ejercicio anterior. Los recursos que se han utilizado para esos pagos son los provenientes de la negociación de letras de tesorería, ya que estos recursos pueden obtenerse en la cantidad necesaria en el mes de julio siguiente, con lo cual se logra posponer la crisis fiscal para los meses en que deben amortizarse dichas letras (las que por ley tienen que quedar canceladas dentro del ejercicio). Al llegar a estos meses, generalmente - abril, mayo y junio, las letras de tesorería se pagan a costa del pago a los suministrantes de bienes y servicios más pacientes, a quienes se les retrasa el pago hasta a princi-

pios del ejercicio siguiente, repitiéndose el procedimiento sucesivamente, con la desventaja de que cada nuevo año aumentan las obligaciones que se trasladan de un ejercicio a otro (deuda flotante) debido a los déficit fiscales.

Han acentuado el déficit fiscal algunas operaciones incorrectas, tales como las ampliaciones presupuestales hechas con base en superávit de caja ficticios de años anteriores, las cuales se han hecho no precisamente para pagar las obligaciones pendientes de esos años, sino para cubrir nuevos gastos ordinarios. En efecto, el ejercicio fiscal - - 1957-58 fue ampliado en Q 1.6 millones con base en el remanente de caja al 30 de junio de 1957; y el ejercicio - - 1958/59 fue ampliado en Q 6.0 millones con Q 4.1 millones de remanente en caja también al 30 de junio de 1957 y Q 1.9 millones de superávit de caja del ejercicio 1957/58, a pesar de que los ejercicios fiscales 1956/57 y 1957/58 cerraron con déficit de Q 5.2 y Q 9.0 millones respectivamente.

El cuadro que se anota a continuación muestra el volumen de acreedurías pendientes de un ejercicio que se han venido trasladando a los ejercicios subsiguientes:

MOVIMIENTO DE LA DEUDA FLOTANTE DE LOS EJERCICIOS

1955/56 A 1961/62

(En miles de quetzales)

Ejercicio Fiscal	Gastos causados dentro del ejercicio pendientes de pago al cierre del mismo	Pagos de gastos de ejercicios anteriores	Saldo	
			Saldo	Acumulado
1955-56	2 056.3	1 753.7	302.6	302.6
1956-57	660.3	2 016.5	-1 356.2	-1 053.6
1957-58	2 601.9	760.3	1 841.6	788.0
1958-59	6 363.8	2 753.4	3 610.4	4 398.4
1959-60	14 053.4	5 672.8	8 380.6	12 779.0
1960-61	7 746.6	10 242.0 1/	- 2 495.4	10 283.6
1961-62	14 652.1	6 597.7	8 054.4	18 338.0

1/ Comprende Q 10.0 millones pagados con el producto de letras de tesorería a 4 años plazo.

Obsérvese que a partir del ejercicio 1957-58, los pagos fueron inferiores a las acreedurías del ejercicio precedente, principiando así el incremento de la deuda flotante. En 1960-61 cambió de

signo el saldo del ejercicio, pero ello, como ya se dijo, fue de
bido al uso de los recursos de la emisión de Q 10.0 millones de
letras de tesorería.

En resumen, la causa del incremento excesivo de la deu
da flotante puede atribuirse:

- 1) Fundamentalmente, a que el volumen de ingresos recaudados ha resultado muy inferior a las estimaciones previstas en el - presupuesto;
- 2) A la falta de un mandato legal que obligue al Ejecutivo a re
ducir los gastos corrientes dentro del ejercicio cuando se ob
serven bajas en la percepción mensual efectiva de los ingresos ordinarios con respecto a los niveles a que deberían mantenerse según la estimación presupuestal; y
- 3) Por no preverse en el presupuesto una partida específica con monto suficiente para cubrir las acreedorías pendientes del - ejercicio anterior.

En cuanto al primer punto, casi nada puede hacerse (ex-
cepto evitar las presiones políticas que disponen gastos cubriéndo
se con ingresos ficticios) por cuanto, como ya se dijo, el volumen
de ingresos provenientes del sistema tributario tiene relación direc
ta con fenómenos imprevisibles como son los cambios en la activi-
dad económica, niveles de precios, de salarios, etc. Sin embargo,

las bajas que puedan haber en los ingresos efectivamente recaudados con respecto a las estimaciones presupuestales, no influirán en el incremento de la deuda flotante si se controlan las otras dos causas de las mencionadas, lo cual es perfectamente posible.

En efecto, si se obliga al Ejecutivo a reducir los gastos cuando los ingresos no estén respondiendo a la expectativa (y no sea posible corregir esa deficiencia) los déficit presupuestales no alcanzarán cifras elevadas; y si en el presupuesto siguiente se prevé la partida para cubrir el déficit, no queda ninguna posibilidad de que pueda incrementarse la deuda flotante.

b) Otras Consecuencias de la Deuda Flotante

La acumulación de deuda flotante tiene también efectos perjudiciales en el medio circulante, por las contracciones que implica el retraso temporal del gasto público, y luego la expansión brusca derivada del pago que el gobierno hace a sus acreedores en un momento dado, cuando obtiene los recursos suficientes por medio de la negociación de letras de tesorería.

Asimismo, influye en la balanza de pagos internacionales, por cuanto dichos acreedores, que son en gran parte proveedores - de equipo, maquinaria y útiles de manufactura externa, al recibir el pago de cuentas atrasadas, en primer lugar, abonan a sus proveedores del exterior y luego reponen sus inventarios - mediante nuevos pedidos, actitud que tiene que incidir en la balanza comercial. Talv́ez no estaríamos tan alejados de la verdad si afirmáramos que este fenómeno contribuyó a acen- tuar la baja de las reservas monetarias internacionales de finales del mes de septiembre de 1962, que obligó a tomar me- didas de emergencia con respecto a las transferencias interna- cionales, ya que en el período de julio a septiembre el gobier- no pagó alrededor de Q 8.0 millones por acreedorías pendien- tes de ejercicios anteriores, además de haber cubierto en bue- na parte los gastos normales del ejercicio.

También puede atribuirse a la deuda flotante parte de culpa en la esterilidad de ciertas actividades del Estado. Di- cha deuda está constituida sin el consentimiento formal de los

acreedores puesto que corresponde a servicios y suministros que -
estos hacen al gobierno en el entendido de que les serán pagados
a un mes plazo. Sin embargo, la mayoría de las veces el crédito
se concede a sabiendas de que el pago puede hacerse con mucho
retraso y aquí surge el inconveniente: los proveedores toman pre-
cauciones, en primer lugar, porque es posible que el pago se -
atrase mucho y, en segundo, porque tendrán que pagar comisio-
nes a intermediarios con ingerencia en las oficinas que tramitan
los pagos fiscales y estas precauciones consisten generalmente en
una elevación del precio de venta, el suministro de bienes y ser-
vicios de baja calidad, o una combinación de ambas tretas, lo
que indudablemente contribuye a la ineficacia de las funciones
administrativas. Por otra parte, como la situación fiscal es fluc-
tuante, hay ocasiones en que los pagos se hacen con puntualidad
y en estos casos los proveedores obtienen una ganancia exorbitan-
te puesto que se ahorran el costo de la espera y las comisiones -
que ya habían cargado en el precio de venta.

La reforma que se propone en este capítulo es de tipo le-
gal. Como quiera que todas las demás modificaciones recomenda-

CUADRO No. 5

RESULTADO DE LAS EJECUCIONES PRESUPUESTALES DE LOS EJERCICIOS 1952-53 A 1961-62 1/

(En miles de quetzales).

Año	Ingresos	Egresos	Déficit - Superávit / Financiero	Acumulación
1952-53	64 646.0	61 110.8	/ 3 535.2	/ 3 535.2
1953-54	69 543.6	69 025.1	/ 518.5	/ 4 053.7
1954-55	85 134.6	79 235.6	/ 5 899.0	/ 9 952.7
1955-56	92 836.6	100 189.4	- 7 352.8	/ 2 599.9
1956-57	108 666.4	113 916.0	- 5 249.6	- 2 649.7
1957-58	105 190.0	113 603.9	- 8 413.9	- 11 063.6
1958-59	103 442.5	107 447.5	- 4 005.0	- 15 068.6
1959-60	94 005.5	101 407.0	- 7 401.5	- 22 470.1
1960-61	95 319.4	97 919.5	- 2 600.1	- 25 070.2
1961-62	99 346.0 2/	109 567.2	- 10 221.2	- 35 291.4

1/ Excluye Ingresos provenientes de préstamos y los pagos de deuda pública. Incluye donaciones del exterior, Ingresos especiales, Decreto 113 y ampliaciones con base en superávit de caja.

2/ Comprende Q 2.0 millones por traslado al Banco de Guatemala de acciones del Gobierno en el capital del Banco Centroamericano de Integración Económica.

FUENTE: Contaduría General de la Nación y Banco de Guatemala.

das obligan a una reforma substancial en la legislación vigente en materia fiscal, al efectuarse dichas reformas deberá tenerse presente este aspecto e incluir dos artículos en la Ley Orgánica del Presupuesto, cuya redacción podría ser la siguiente:

"Artículo .- Cuando en los estados financieros del último mes del tercer trimestre del ejercicio fiscal se observen apreciables diferencias de menos entre las estimaciones de ingresos ordinarios y la percepción efectiva de los mismos, el Presidente de la República deberá disponer una reducción en los gastos corrientes menos indispensables en el porcentaje que corresponda a dichas diferencias".

Artículo .- El superávit o déficit presupuestario se obtendrá para cada ejercicio, mediante la suma de los superávit o déficit que arrojen los presupuestos corriente y de capital, de acuerdo con las liquidaciones correspondientes.

Dicho superávit o déficit se incorporará, como ingreso o gasto, respectivamente, en el presupuesto corriente del ejercicio vigente a la fecha de las liquidaciones a que se refiere el párrafo anterior".

CAPITULO VII

CONTROL PREVENTIVO DE LOS GASTOS FISCALES

a) Control Preventivo

A través de la autorización de los gastos fiscales, puede ejercerse un control preventivo de la ejecución administrativa del presupuesto de gastos. Antiguamente el registro o la autorización previa de los gastos fiscales estaba a cargo del Tribunal y Contraloría de Cuentas. Al desaparecer esta institución y crearse en su lugar las tres dependencias independientes: Tribunal de Cuentas, Contraloría General de Cuentas y Contaduría General de la Nación, a esta última dependencia quedó encomendado el registro previo de los gastos presupuestales.

El registro previo de los documentos de gasto presupuestales significa autorización del gasto y aceptación o reconocimiento del gobierno de la obligación respectiva, la cual por ese hecho queda incorporada al pasivo nacional, pudiendo ser pagada inmediatamente después por la Tesorería Nacional si tuviere los fondos disponibles.

El procedimiento que se usa actualmente para el registro previo del gasto presupuestal es como sigue: La oficina en cargada de la autorización de los documentos se asegura que el gasto esté ajustado a la partida presupuestal respectiva y que dicha partida tenga margen suficiente que cubra el monto del documento; también se exige que el documento tenga los timbres de ley y si se trata de sueldos, que se hayan hecho los descuentos de IGSS, Montepío y fianza, si procede, y que - exista el nombramiento correspondiente, lo cual se cumple - con algún rigor. Sin embargo, cuando el acreedor es persona con influencia política o el gasto es de carácter "urgente", los documentos se autorizan aún cuando no exista partida presupuestal o exista, pero sin margen disponible. Prueba de ello es la existencia casi continua de un volumen considerable de gastos por legalizar o por reintegrar y de sobregiros.

El orden de prioridad en los pagos lo determina el Ministerio de Hacienda, o el Presidente de la República a través de dicho Ministerio, por medio de la "situación de fondos", - La situación de fondos es el acto por el cual el Ministerio de -

Hacienda ordena el traslado de fondos de la cuenta "Fondo Común" o de fondos especiales, a la cuenta "Tesorería Nacional".

Porque debe aclararse que todos los ingresos fiscales se abonan normalmente a la cuenta "Fondo Común-Gobierno de la República" o a Cuentas Especiales, las cuales están bajo el control del Banco de Guatemala en su carácter de Agente Financiero y Fideicomisario del Gobierno. Contra estas cuentas no puede girar el Tesorero nacional; es necesario que el Ministro de Hacienda le sitúe fondos específicamente para cada pago.

Como se ve el presupuesto se ejecuta casi personalmente por el Ministro de Hacienda o por el Presidente de la República, a través de dicho Ministerio.

En mi opinión, el procedimiento que se está siguiendo para el control previo del gasto fiscal, hace muy vulnerable la ejecución del presupuesto. Creo que debe establecerse un sistema más impersonal y sistematizado, que garantice una ejecución presupuestal con apego a la técnica y a la ley. Estimo que esta atribución debe estar a cargo de una dependencia con autonomía ad

ministrativa adecuada para que pueda ejercerla libre de presiones políticas o de intereses privados. No creo que un sistema establecido de tal modo pueda atar al Ministerio de Hacienda, puesto - que es el Ministerio de Hacienda el que elabora el presupuesto, - lo somete a consideración del Presidente de la República, éste al Consejo de Ministros antes de ser aprobado por el Congreso de la República. Después de aprobado por el Congreso de la República y aceptado por el Organismo Ejecutivo, se entiende que es un instrumento preparado técnica y convenientemente para llenar todas las necesidades de la gestión administrativa y puede ser encomendado a una dependencia pública para su ejecución con apego a la ley y dentro de los lineamientos de política fiscal que el Ministerio de Hacienda le dicte. Es entendido que durante el proceso de ejecución, el Ministro de Hacienda puede dictar los cambios o ajustes a la política fiscal que considere convenientes o que los acontecimientos le aconsejen. Pero lo que se quiere dejar claro es que no conviene la intervención personal del Ministro de Hacienda, menos aún la del Presidente, en la decisión de cada caso.

La autorización del gasto público es una función administrada

tiva que me parece impropia que sea ejecutada por la Conta
duría General de la Nación. Considero que se ejecutaría -
con más efectividad y eficacia por el Departamento Técnico
de Presupuesto, no sólo por ser ésta la dependencia que recopi
la toda la información sobre gastos presupuestales y elabora
el proyecto de presupuesto, es decir, que conoce a fondo
los problemas fiscales, sino porque se rige por una comisión o
junta directiva integrada por representantes de varias instituti
ones públicas, incluso del propio Ministerio de Hacienda, -
lo que significa que la autorización del gasto podría ejecutarse
con más apego a la ley y a la técnica. Por consiguiente,
mi recomendación es que lo antes posible la función de registr
o y control previo del gasto público sea encomendado al Depa
rtamento Técnico del Presupuesto, bajo la jurisdicción de -
la Comisión Técnica Permanente de Presupuesto. Esta reforma
que implica cambios en nuestra estructura e institucionalidad,
requiere modificaciones legales que deberán ser introducidas
al reformarse la Ley Orgánica del Presupuesto.

b) Control especial de los gastos de capital

Las compras de materiales, equipos y en general, todas las compras necesarias para las inversiones, siempre han sido el medio propicio para enriquecimientos ilícitos con los fondos públicos. Los enriquecimientos por medio de las "comisiones en compras" son de conocimiento popular. No han sido raros los casos en que por favorecer a determinada persona se dispone - que sea intermediaria en una compra, sin más razón que la de darle la oportunidad de "ganar" una comisión. Las transacciones relativas a proyectos de gran magnitud, tales como obras públicas, carreteras, instalaciones eléctricas, teléfonos, etc., son las que más propician esta clase de enriquecimientos.

En una revisión que se efectuó a los inventarios de existencias de materiales y equipo de determinada dependencia pública, se encontró equipo y materiales cuyo valor ascendía a varios millones de quetzales. Desde luego, el hecho de mantener tan enorme volumen de existencias ya denota mal manejo

de los fondos públicos; pero el colmo fue la comprobación de existencia de equipo que no era utilizable en la clase de actividades que realizaba esa dependencia. El móvil de estas anomalías, es sin duda alguna, la comisión en compras.

Sin embargo, el aspecto más grave de este vicio es el hecho posible de que la realización de una obra, total o parcialmente, o la magnitud de la misma, se decida, no precisamente porque racionalmente así convenga a las necesidades públicas, sino porque de tal manera propician mayores oportunidades para los enriquecimientos por medio de "comisiones en compras de bienes y de servicios".

Desde luego, cualquier procedimiento que se establezca con el fin de evitar estas anomalías, difícilmente dará resultados enteramente satisfactorios, ya que ello es producto de varios factores, entre los cuales pesa mucho el nivel moral. Sin embargo, consideramos que un sistema de control como el que se propone aquí, contribuiría mucho a reducir tales inconvenientes.

Las revisiones que practica la Contraloría General de Cuentas, a mi juicio, resultan poco efectivas en este aspecto por cuanto se hacen con mucho retraso, sucediendo a veces - que cuando estas revisiones se llevan a cabo ya no se encuentra a los responsables, o están ocupando puestos públicos de - importancia que les da cierta inmunidad ante las autoridades fiscalizadoras. De todos modos, las sanciones que puedan - aplicarse posteriormente, ya no pueden remediar los daños - causados en las inversiones públicas y en la gestión administrativa en general.

El mecanismo que se propone se basa en el sistema de control que emplean algunas instituciones bancarias internacionales sobre los préstamos que concedan a los gobiernos, con el propósito de asegurarse de que los fondos se empleen precisamente en la finalidad para que se otorgan y dentro de las cláusulas contractuales. Dicho procedimiento consiste en que el gobierno prestatario se obliga a formar un fondo rotativo que

pone a la orden de la dependencia encargada de la ejecución de la inversión. Esta dependencia comienza sus operaciones con dicho fondo; tan pronto como le es posible presenta los comprobantes de gastos a la institución bancaria que concedió el préstamo, la que, previa revisión de dichos documentos, reembolsa el monto correspondiente, el cual se reintegra al fondo rotativo, y así sucesivamente. Es decir, el préstamo se otorga a base de reembolsos de gastos causados en la obra u obras respectivas.

Encontrando similitud entre aquellas operaciones y las que realiza el gobierno en programas de inversión, principalmente los que se financian con préstamos, se estima que es aplicable ese mismo procedimiento. El gobierno puede poner a la orden de los encargados de ejecutar los proyectos, en los primeros días de julio, una suma equivalente a los gastos de, por ejemplo, dos meses, de acuerdo con el calendario de pagos previsto. Con cargo a ese fondo se efectúan los primeros

gastos; luego, en un período que puede ser semanal, quincenal o mensual, el encargado de la ejecución del proyecto presenta los comprobantes al contralor encargado de la revisión, quien dará el visto bueno, después de la calificación de los documentos, para que sea autorizado el gasto por el Departamento Técnico del Presupuesto y que la Tesorería Nacional reembolse el monto correspondiente, con el cual se reintegrará el fondo rotativo. Los recursos para este fondo pueden obtenerse por medio de la emisión de letras de tesorería, ya que dichas letras - pueden cancelarse en los últimos días de junio a fin de ejercicio y negociarse nuevamente en los primeros días de julio siguiente.

Dicho mecanismo implica una revisión previa obligada que puede ayudar a evitar las anomalías en compras de bienes y servicios por cuanto el encargado de hacerlas sabe que si di

chos bienes y servicios no reúnen las condiciones adecuadas en cuanto a precio, calidad, necesidad, etc., a quince o treinta días vista puede ser sancionado obligándosele a reintegrar el gasto que resultare ilícito. Se considera que este procedimiento puede dar resultados efectivos ya que no hay mucha posibilidad de que hayan arreglos previos entre el encargado de compras y el contralor encargado de la revisión porque, el primero no puede estar seguro de que quince o treinta días después de la operación esté la misma persona a cargo de la revisión de las cuentas. Un reglamento establecería el procedimiento a seguir, ya sea que se nombre a un contralor para cada obra o a un grupo de contralores para todas las obras, pero lo fundamental deberá ser que los reintegros al fondo rotativo sean entregados previa calificación de los gastos incurridos y autorización del Departamento Técnico del Presupuesto, a solicitud del encargado de la ejecución del proyecto.

Otra ventaja de este sistema puede resultar del hecho de que los fondos destinados a la inversión estarían situados oportunamente, con lo cual se mantendría el ritmo normal de pagos de las inversiones.

CAPITULO VIII

LAS TRANSFERENCIAS DE PARTIDAS PRESUPUESTALES

Merece analizarse con atención la facultad - que tiene el Ejecutivo para efectuar transferencias de partidas presupuestales.

En los últimos años se ha hecho de las transferencias de partidas presupuestales una operación corriente, habiéndose emitido en el ejercicio fiscal 1961/62 más de 100 Decretos de Presupuesto, unas veces con razón y otras simplemente por complacencias.

El uso excesivo de las transferencias de partidas presupuestales desvirtúa el presupuesto que aprueba el Congreso de la República, al mismo tiempo que hace que se pierda el interés por una elaboración técnica del mismo.

La facultad que actualmente tiene el Ejecutivo se considera incompatible con el sistema de presupuesto por actividades que se recomienda, pues de muy poco serviría

programar convenientemente el presupuesto si de una plumada puede modificarse a voluntad del Ejecutivo. Es cierto que hay necesidad de hacer algunos cambios posteriores, pero debe reglamentarse el procedimiento en forma adecuada.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto, el Presidente de la República tiene facultades para ordenar transferencias de partidas dentro de un ramo y también de un ramo a otro. El Organismo Ejecutivo es un ramo, según la misma ley, el cual representa aproximadamente el 75% del total de los gastos presupuestales. Quiere decir que, con solo la facultad de hacer transferencias dentro de un mismo ramo, el Presidente de la República puede disponer a su libre albedrío la distribución del 75% del presupuesto de gastos y con la facultad de hacer traslados de un ramo a otro, hasta el 100%, aún cuando tiene imposibilidad práctica de hacer modificaciones a los presupuestos del Congreso de la República y del Organismo Judicial.

Para citar un ejemplo, se presenta a continuación la -

parte conducente del primer decreto de presupuesto emitido en julio de 1960, o sea inmediatamente después de la aprobación del presupuesto general para el ejercicio fiscal 1960/61:

"Redistribúyese la suma de Q 81 861 332.00 asignada al Ramo II Organismo Ejecutivo, en la forma que se menciona.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Considerando:

Que el Congreso de la República al emitir el Decreto 1372 que aprobó el presupuesto general de Ingresos y Egresos de la Nación para el ejercicio fiscal 1960/61, hizo diversas recomendaciones que modifican las cifras que en el mismo se hicieron figurar como globales de las diferentes secciones del Ramo II, Organismo Ejecutivo,

Por tanto,

En uso de las facultades que le confieren los artículos 168, inciso 4o. de la Constitución de la República y 2o. y 17o. de la Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación,

Decretó:

Artículo 1o. - Sin alterar el monto global de la suma asignada al Ramo II "Organismo Ejecutivo", que asciende a la cantidad de Ochentión millones, ochocientos sesentión mil trescientos treintidos quetzales exactos (Q 81 861 332.00) se redistribuye dicha suma en la forma que a continuación se indica, señalándose a cada sección presupuestaria, las siguientes cantidades:

Sección	Dependencia	Distribución Global
1a.	Presidencia de la República	Q 4 060 925
2a.	Ministerio de Agricultura	" 3 474 805
3a.	Ministerio de Comunicaciones	" 23 433 173
4a.	Ministerio de la Defensa Nacional	" 8 803 646
5a.	Ministerio de Economía	" 1 372 938
6a.	Ministerio de Educación Pública	" 13 304 694
7a.	Ministerio de Gobernación	" 5 368 143
8a.	Ministerio de Hacienda y C. P.	" 5 632 905
9a.	Ministerio de Relaciones Exteriores	" 2 039 942
10a.	Ministerio de Salud Pública	" 10 272 770
11a.	Ministerio de Trabajo y Bienestar Social	" 752 395
12a.	Contraloría General de Cuentas	" 607 507
13a.	Dirección General de Asuntos Agrarios	" 2 732 489
TOTAL GENERAL:		Q 81 861 332

TOTAL GENERAL: OCHENTIUN MILLONES, OCHOCIENTOS SESENTIUN MIL TRESCIENTOS TREINTIDOS (Q 81 861 332.00)

Artículo 2o. - Como consecuencia de la redistribución anterior, el presupuesto general de egresos para el ejercicio fiscal - - - 1960/61, queda en la forma siguiente:....."

Los cambios hechos en las partidas de gasto por medio del Decreto mencionado, a mi juicio, no fueron inconvenientes, pero lo que se desea señalar es el riesgo en que se coloca a la Hacienda Pública y a la economía en general con facultades de tal magnitud sobre la aplicación de un instrumento de política económica de tanta trascendencia como es el Presupuesto Fiscal.

La facilidad con que se autorizan los cambios en el presupuesto ha hecho que se pierda el interés en la elaboración técnica del mismo. De acuerdo con la ley en vigor, los directores o jefes de dependencias deben presentar en fecha determinada al Departamento Técnico del Presupuesto los anteproyectos de presupuesto de la dependencia a su cargo. El Departamento Técnico del Presupuesto siempre hace un recordatorio con la debida anticipación, pero por más notas, telegramas, citaciones y amonestaciones que se hacen, muchos anteproyectos no se presentan a tiempo y algunos definitivamente no se presentan. A veces se amenaza diciendo que el Departamento Técnico del Presupuesto se verá obligado a elaborarles su presupuesto y que desde luego, en tal caso, a ese presupuesto deberán sujetarse. A la amenaza anterior, algunos jefes han contestado "hagan el presupuesto como les plazca". Esa falta de colaboración hacia la elaboración del presupuesto, a mi juicio, se debe a la facilidad con que se autorizan los cambios al mismo posteriormente.

La Constitución de la República, en su Artículo 206 establece, entre otras cosas, que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará "La transferencia de partidas dentro del total asignado para cada ramo de la administración pública, organismo autónomo o entidad descentralizada".

Por su parte, el Artículo 45 de la Ley Orgánica del - Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación, Decreto Presidencial No. 552, dice:

"Cuando las necesidades del Estado lo exijan, el Presidente de la República en Consejo de Ministros y siempre que no se alteren los servicios públicos, ni el plan de realizaciones que se haya propuesto desarrollar el Gobierno, podrá decretar la transferencia de créditos dentro de un mismo ramo o de un ramo a otro....."

Puede observarse que la Ley Orgánica del Presupuesto concede mayores facultades al Ejecutivo para efectuar cambios en las partidas de gasto de presupuesto, que las que concede la Constitución de la República, por cuanto esta dice:

"Dentro del total asignado para cada ramo", en tanto que la Ley Orgánica dice: "Dentro de un mismo ramo o de un ra

mo a otro".

El presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 1962-63

(en vigor) está distribuido en la siguiente forma:

	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>
Ramo I Organismo Legislativo	818 180	0.8
Ramo II Organismo Ejecutivo	79 816 091	75.3
Ramo III Organismo Judicial	2 020 044	1.9
Ramo IV Deuda Pública	13 267 024	12.5
Ramo V Clases Pasivas	3 000 000	2.8
Ramo VI Instituciones Semi-Autónomas	684 877	0.7
Ramo VII Instituciones Autónomas	5 284 242	5.0
Ramo VIII Empresas del Estado	<u>1 059 533</u>	<u>1.0</u>
	<u>Q 105 950 000</u>	<u>100.0</u>

Como puede verse, el resumen anterior corrobora lo dicho sobre que el Presidente de la República con la facultad de hacer cambios dentro de un mismo ramo, puede reformar en un 75.3% los gastos presupuestales, porcentaje que corresponde al Ramo II Organismo

mo Ejecutivo.

El artículo 206 de la Constitución de la República, antes citado, dice que el Ejecutivo puede hacer transferencias dentro de un mismo ramo, mas no define qué se entiende por ramo. El radio de cada ramo está definido en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 552, en tal forma que todos los ministerios de Estado forman un sólo ramo, por lo que el Ejecutivo puede, si así lo desea, trasladar asignaciones de agricultura, de educación pública, de salud pública, a la defensa, gobernación o a relaciones exteriores, por ejemplo; y como también puede hacer transferencias de un ramo a otro, tiene facultades legales para modificar todo el presupuesto de gastos.

Para evitar el peligro que significa la potestad del Ejecutivo a transferir las asignaciones de uno a otro ministerio, los que ejecutan una función casi específica dentro de las funciones del Gobierno, sin contradecir el precepto constitucional citado, debe modificarse la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 552, en el sentido de que en primer lugar se defina como RAMO cada uno

de los ministerios de Estado y, en seguida, abolir la potestad de efectuar transferencias de un ramo a otro, tanto más cuanto que no está facultada por la Constitución de la República. Si la Constitución fija los límites a tal potestad, cualquier extralimitación que otra ley autorice tiende a ser inconstitucional.

De acuerdo con estas sugerencias, el Ejecutivo podría disponer la distribución del gasto de cada ministerio dentro de la asignación fijada en el presupuesto; así podría, por ejemplo, en el Ministerio de Agricultura, aumentar la asignación a irrigación reduciendo la de ganadería; pero no podría disminuir ninguna de estas asignaciones para aumentar un renglón de la Defensa. Sin embargo, esta última modificación podría hacerse si las necesidades así lo exigen, pero tendría que ser aprobada previamente por el Congreso de la República.

Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que estas deformaciones posteriores en el presupuesto son el efecto de la falta de programación técnica del gasto fiscal, a que nos referimos en el Capítulo III. No me cabe duda que, al programarse el -

gasto fiscal en la forma recomendada desaparecerá la neces
dad de tantas transferencias en los gastos, pero estimo que
siempre debe introducirse la reforma legal.

CONCLUSIONES

I

El sistema presupuestal de Guatemala permanece esencialmente en su forma tradicional, inspirado en principios que tenían como base la existencia de un Gobierno con responsabilidades sociales muy limitadas.

La expansión de las actividades del sector público ha venido aparejada con una complejidad de las mismas, que imponen la necesidad de reestructurar el mecanismo y los procedimientos administrativos. No obstante que en los últimos años se ha empezado a considerar el problema presupuestal desde el ángulo mucho más amplio de la eficiencia del Gobierno como mecanismo elaborador de la política económica y social, casi nada se ha hecho para adoptar el sistema a los procedimientos modernos sobre la materia.

II

La falta de programación del gasto fiscal no permite conocer a priori los propósitos del Gobierno en materia de realizacio-

nes, o sea que no se sabe cuáles son los bienes y servicios que se prestarán al pueblo mediante la aplicación de los fondos que el mismo aportará a través de impuestos. El Congreso de la República autoriza al Gobierno a efectuar gastos en las diversas actividades, pero no le señala la magnitud, calidad y clase de obras, bienes y servicios que deberá realizar con esos gastos, lo cual resulta ilógico.

III

No obstante constituir la inversión pública un porcentaje elevado de la inversión nacional anual (el 56.7% para el año 1957 *) no se cuenta con un mecanismo que permita decidir con objetividad la forma como deben distribuirse esos recursos para que contribuyan con la máxima eficacia al crecimiento del producto nacional. Esto, en un país como el nuestro donde las necesidades son tan grandes y los recursos tan escasos, parece una paradoja.

* Este porcentaje es el más elevado que se ha registrado en los últimos años. Para el año 1961, la inversión pública representó el 32.9% de la inversión total. Informe sobre "Ingreso Nacional", Banco de Guatemala.

IV.

El sistema presupuestal no prevé la separación del presupuesto en presupuesto corriente y presupuesto de capital, que es un sistema moderno de mucha importancia porque tiene de a velar por el mantenimiento y estímulo de un índice de capitalización nacional. Las estadísticas demuestran que al enfrentarse el Gobierno con dificultades de financiamiento, los gastos en inversiones son los primeros sacrificados, por lo que es conveniente asegurar un nivel mínimo de incremento anual de capital social básico, para facilitar a la iniciativa privada las inversiones complementarias, lo cual solo puede lograrse a través de un presupuesto de capital.

V

Se considera de urgente necesidad una programación de caja fiscal, a fin de proveer los fondos necesarios para mantener el ritmo normal de pagos de gastos fiscales. El pago oportuno de los gastos fiscales se traduce en mayor efectividad en las funciones administrativas. La programación de caja proporciona una base de comparación dinámica entre las

metas y las ejecuciones, que indica la magnitud de las desviaciones para que se tomen las medidas pertinentes para corregirlas.

VI

La concepción defectuosa de algunos preceptos legales, ha propiciado la existencia de una deuda flotante excesiva que en los últimos años ha llegado a constituir un problema de difícil solución para la hacienda pública. No obstante que en el ejercicio fiscal 1960-61 se amortizaron Q 10.0 millones de esta deuda con préstamo a mediano plazo, el saldo al 30 de junio de 1962 era de Q 20.8 millones, lo cual pone de manifiesto la urgente necesidad de corregir la ley para evitar tan peligrosas perturbaciones en las finanzas públicas.

VII

Es conveniente establecer un control preventivo de los gastos públicos que garantice su legitimidad, orientación y racionalización y un control especial sobre las inversiones, con el objeto de evitar en el futuro la falta de honestidad en

la compra de equipos, materiales, etc., asegurar el pago oportuno de los gastos y velar porque las obras se realicen de conformidad con la programación correspondiente.

VIII

Se considera necesario limitar la facultad del Ejecutivo en lo que se refiere a modificar la distribución de los gastos presupuestales que autoriza el Congreso de la República, ya que, según se vió en el análisis presentado en el texto, la distribución de los gastos casi queda a merced del criterio del gobernante, lo que anula los efectos del presupuesto como instrumento de política económica y social.

IX

Para la solución de los problemas indicados se estima conveniente adoptar el sistema presupuestal denominado "Presupuesto por Actividades", ya que, por una parte, se adapta al sistema contable que se usa en Guatemala, y por otra, cubre las necesidades de programación moderna del gasto público y provee la herramienta necesaria para el análisis del presupuesto del sector público.

blico en función del presupuesto nacional.

Conviene asimismo adoptar las medidas que se recomiendan sobre programación de caja fiscal, separación del presupuesto en presupuesto corriente y presupuesto de capital, evitar el crecimiento excesivo de la deuda flotante, establecer el control preventivo del gasto y evitar los riesgos por exceso de facultades del Ejecutivo para hacer modificaciones posteriores al presupuesto, para garantizar, no solamente la honestidad en la aplicación de los fondos públicos, sino la ejecución de los programas formulados con el menor gasto de tiempo, de materiales y de esfuerzos.

Finalmente, conviene también eliminar la rigidez básica en la legislación presupuestal a fin de hacerla operante en todas las reformas presupuestales que se recomiendan.

