

El Presupuesto como Instrumento para la Programación del Desarrollo Económico

Lo inadecuado de los sistemas fiscales frente a las necesidades de desarrollo económico de América Latina, preocupa a un creciente número de gentes en nuestra región. El trabajo que ofrecemos ahora es la segunda y última parte del informe presentado por la Cepal el año pasado en el Cuarto Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias, que se reunió en Santiago de Chile con la asistencia de expertos procedentes de diez de nuestras repúblicas. La primera parte del citado estudio apareció en el número de junio de Comercio Exterior.

SEGUNDA Y ÚLTIMA PARTE

REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO PARA LA ASIGNACIÓN ÓPTIMA DE LOS RECURSOS

EN las páginas precedentes se delinearón los principales defectos que caracterizan tanto al procedimiento de elaboración presupuestaria como al documento presupuestario propiamente tal. En las que siguen sugiérense procedimientos para reducir o eliminar esos defectos, destinando la presente sección a los referentes a los procedimientos y la siguiente a los que pueden mejorar el documento presupuestario.

La condición más importante que debe cumplir el método presupuestario es la de elaborar el presupuesto anual de acuerdo con un programa nacional de desarrollo económico de mediano plazo. Un programa de este tipo suele interpretarse mal en varios sentidos. Algunos piensan que consiste en fijar una serie de metas inflexibles elaboradas para justificar una creciente intervención directa del gobierno en las actividades privadas; creen otros que se trata sólo de cuantificar inversiones, de modo que, sin desconocer su importancia le asignan un papel relativamente secundario en la acción pública, puesto que según dicen ésta debe cumplir funciones de naturaleza político-social quizá más importantes. Pero en realidad, un programa de desarrollo ni es exclusivamente la fijación de metas rígidas, ni es sólo un conjunto de proyectos de inversión; es ante todo el resultado de un proceso de selección de metas consecuentes y realistas, por una parte, y de medios eficaces para conseguirlos, por otra, y que se lleva a cabo con arreglo a los principios de la filosofía política general del gobierno, cualquiera que ella sea. A medida que se van definiendo las metas y los medios que reúnen esas condiciones van apareciendo con claridad las relaciones de lo económico con lo político, lo social y lo administrativo; se van delineando con caracteres más nítidos los campos en que la actividad pública y la privada son respectivamente más eficaces y, en general, se van construyendo las bases para tomar decisiones más racionales y menos improvisadas.

Al determinar los medios necesarios para alcanzar las metas propuestas, la política económica que ha de adoptar el

sector público queda bastante bien definida en el sentido de que los objetivos que con ella se persiguen se aclaran y muchas veces se cuantifican. En un programa pueden dilucidarse cuestiones de tanto interés político como la distribución de los ingresos, la medida en que es posible redistribuirlos sin lesionar la estructura institucional, la manera cómo habría que modificarla, o el grado en que esa redistribución puede provocar un descenso, o un aumento de la producción.

Todavía más, sin tener en cuenta la actividad económica general es imposible, según ya se dijo, aclarar asuntos como la determinación del nivel del ingreso y de los gastos públicos, que son los que actualmente más preocupan a los encargados de elaborar el presupuesto. Se necesita, en consecuencia, estimar el valor del producto bruto, valor que en parte, dependerá de los planes de desarrollo a mediano plazo que se haya propuesto realizar el país.

Y sin ese plan de desarrollo general tampoco puede cumplirse con la eficiencia deseable, la tarea de distribuir los ingresos entre las distintas actividades públicas que se los disputan. Por ejemplo, si se carece de un programa que señale las vías de transporte más urgentes, se corre el peligro de que los fondos para caminos se distribuyan sin tener en cuenta las necesidades de la producción agropecuaria.

El procedimiento que generalmente se aplica al elaborar el presupuesto total del gobierno consiste en combinar los presupuestos parciales que prepara cada ministerio, pero sin distinguirlos por funciones ni relacionarlos con los problemas a mediano plazo. Lo aconsejable es que cada ministerio u organismo independiente prepare los presupuestos a mediano y corto plazos que le correspondan clasificándolos por funciones, así, por ejemplo, si existe un ministerio de educación y justicia, el respectivo presupuesto debería indicar por separado lo correspondiente a educación y lo correspondiente a justicia.

Cada uno de los presupuestos funcionales debe reflejar la parte de las metas establecidas para un plazo mediano (5 ó 6 años) que se intenta realizar en el término de un año. Si el ministerio de educación pretende proveer el año próximo servicios educacionales para un número cualquiera

lo escolares, ese objetivo debe ser parte de una meta educativa establecida a varios años plazo. Las ventajas de este tipo de apreciación del futuro reside, por un lado, en que permite darse cuenta en qué medida las metas anuales son demasiado ambiciosas o demasiado restringidas, y por otro lado, en que llama la atención hacia la posible necesidad de seguir métodos nuevos que permitan utilizar los recursos disponibles de modo que se alcancen los objetivos propuestos. Por ejemplo, hay países donde no se atiende a gran parte de la población escolar y donde el crecimiento demográfico es muy rápido. Los planes a mediano plazo podrían indicar que sólo una transformación de los métodos educativos permitirían alcanzar la meta de servir a toda la población escolar dentro de un término prudente.

Por razones de facilidad de funcionamiento no parece aconsejable definir un número excesivo de funciones. Quizás fueran suficientes unas seis o siete dentro de cada una de las tres grandes categorías de la administración, de la labor social y de la economía. Sin embargo, dentro de cada presupuesto funcional conviene distinguir las subfunciones debido a que las funciones no son homogéneas y a que las subfunciones son complementarias. No da lo mismo, por ejemplo, destinar 50 ó 20 por ciento de los recursos para educación a las universidades, como no se puede, en materia de salud, dedicar indiferentemente cualquier porcentaje a la atención materno-infantil o a la epidemiología: la eficacia de los esfuerzos epidemiológicos depende, en parte de cómo se trabaje en otros campos de la salud pública. Igual cosa ocurre en la educación y en los demás campos de la actividad gubernamental.

La característica principal de la subfunción reside en que las tareas que comprende pueden expresarse en unidades de funcionamiento o de medición homogéneas. Se pueden sumar todos los años escolares de nivel primario, pero no se pueden sumar esos años con los de nivel universitario; se pueden sumar todas las hectáreas que se intenta incorporar al cultivo por medio de obras públicas, pero no se pueden sumar esas hectáreas con los mayores rendimientos que se espera obtener merced a los esfuerzos de investigación y extensión. La homogeneidad de la unidad de medición es determinante para agrupar las actividades por subfunciones.

Cada uno de los presupuestos por subfunciones está formado por un número variable de presupuestos por actividad (performance budget). Entiéndese por actividad un conjunto de tareas semejantes que han de realizarse para alcanzar la meta de una subfunción. Ejemplos de presupuestos por actividad dentro de la subfunción de educación primaria o elemental, pueden ser los de construcción de locales escolares de formación de profesores, de adquisición de materiales de enseñanza, etc. La principal finalidad que cumplen estos presupuestos es la de determinar los costos reales y financieros que implica alcanzar las metas establecidas. Son, en cierto modo, la base de una contabilidad pública de costos basada en el uso eficiente de los recursos.

En muchos casos los presupuestos por actividad se elaboran a base de unidades más pequeñas constituidas por proyectos. Así, un presupuesto de riego debe estar formado por proyectos de inversión en obras específicas de riego. En todos esos casos, los proyectos constituyen el instrumento fundamental para evaluar la eficacia con que se asignan los recursos.

La elaboración de proyectos es una costumbre establecida en todos los países dentro de aquellas actividades que, como las obras públicas, no pueden funcionar sin ellos. Con todo, esa costumbre adolece en la actualidad de dos defectos fundamentales. En primer término, rara vez se cuantifican los beneficios que se espera obtener con cada proyecto y rara vez se preparan más proyectos que los que se espera poder realizar con los recursos disponibles. Sin el cálculo de esos beneficios y sin tener otros proyectos que sirvan de punto de comparación es muy difícil decir si los recursos disponibles se utilizarán de un modo óptimo.

La pirámide de categorías presupuestarias aquí propuestas y que va del proyecto al presupuesto por actividad y de allí al subfuncional y al funcional, culmina con el presupuesto consolidado del sector privado. Esta pirámide no tiene sólo un valor formal, aunque si no se respetan las normas esenciales para su construcción, se transforma en una elegante pero inútil vestimenta.

Entre esas normas, las fundamentales son una correcta definición de las actividades dentro de cada subfunción y de la cuantificación de las metas correspondientes en términos reales. Hay que saber cuántos kilómetros de carreteras de cada tipo se piensa construir, qué atención médica ha de darse a los lactantes, cuántos metros cúbicos de agua potable se van a suministrar. Además, es indispensable conocer con la máxima exactitud los costos unitarios reales y financieros de la realización de cada una de las metas señaladas. Por último, dentro de cada ministerio y en cada plano deben existir criterios que permitan decidir qué actividad es preferible a otra cuando no se puede realizarlas todas y cuál es la combinación más satisfactoria de las distintas actividades dentro de una subfunción y de las subfunciones dentro de cada función, y en la oficina central del presupuesto o en la oficina central de programación han de existir criterios para comparar las funciones entre sí.

Los criterios de decisión o de prelación no son fáciles de establecer, sobre todo cuando la realización de una actividad o función determinada envuelve beneficios y costos intangibles o subjetivos. Esta dificultad es casi insuperable cuando se trata de comparar cierto tipo de funciones. Por ejemplo, es casi imposible utilizar criterios objetivos para decidir qué es preferible, si gastar más en educación y menos en salud, o a la inversa. Sin embargo, decisiones de este tipo son inevitables y constituyen la esencia de la tarea de los autores de los planes. La dificultad es mucho menor si se trata de comparar subfunciones. Por ejemplo, si los objetivos últimos de la función de la salud pública es la de rebajar los índices de mortalidad y morbilidad en circunstancias determinadas se puede conseguir una reducción mayor por unidad de recurso empleado si se da más importancia a la epidemiología que a las enfermedades de la vejez.

Por lo general, si bien es cierto que los organismos ejecutores son por lo general los más capacitados para comparar las ventajas relativas de las actividades y subfunciones, no ocurre lo mismo con las funciones. Es imposible que el ministerio de obras públicas pueda expresar un juicio objetivo sobre si su función es más importante que la del ministerio de agricultura. Esa tarea debe corresponder, ya sea a la oficina central del presupuesto o a la oficina central de programación o cualquiera que esté en condiciones de apreciar objetivamente el panorama general del país.

La oficina central debe indicar a cada organismo funcional la cuantía de los recursos dentro de los cuales habrá de encuadrar los planes específicos. Para ello cuenta con muchos elementos de juicio que se originan, por un lado, en el plan general de desarrollo y, por otro, en las informaciones sobre costos y necesidades que reciben los organismos ejecutores.

El plan general le indicará a la oficina central la cuantía total de los recursos productivos que podrá hacer uso el país durante el período de duración de aquél (5 ó 6 años) y la parte de esos recursos que podrá canalizarse a través del sector público. Le indica también cuál es el estado sanitario del país, el estado de la educación en los distintos planos y la medida en que habrán de crecer las necesidades de estos servicios en el futuro. Por otro lado, los organismos funcionales deberán decirle qué patrones de salud y educación pueden considerarse satisfactorios dado el nivel de desarrollo del país, y proponerle plazos mínimos medios y óptimos para conseguir esos patrones. Con toda esa información, la oficina central podrá formarse un juicio más objetivo respecto a la cuantía de los recursos que conviene destinar a cada función.

La necesidad de contar con criterios de prelación se hace sentir en todos los niveles de la elaboración presupuestaria. Por ejemplo, en el caso de los presupuestos por actividad, habrá que precisar si conviene más construir locales escolares o acelerar la formación de profesores.

Los criterios de prelación son elementos objetivos de juicio para escoger entre actividades que compiten entre sí. Pero según se hizo notar antes, existen también relaciones de complementariedad, aun entre las funciones que pueden parecer más desconectadas. La preparación de los presupuestos fiscales teniendo en cuenta un programa general de desarrollo contribuye a asegurar que las actividades complementarias se combinen en las debidas proporciones. Sin embargo, no lo logra del todo, de donde surge la necesidad de recurrir a la coordinación interministerial o interdepartamental. Las comisiones mixtas formadas por representantes de distintos ministerios y que trabajan durante todo el período de elaboración

del presupuesto parecen ser el mecanismo más efectivo para conseguir esa coordinación.

La adopción de los métodos aquí propuestos puede exigir en muchos casos modificar los procedimientos parlamentarios relacionados con el presupuesto. El defecto que parecería más urgente corregir es la falta de contacto sistemático entre los elaboradores del presupuesto y los miembros de las comisiones presupuestarias del Congreso. Esta falta de contacto hace difícil que esas comisiones actúen con pleno conocimiento de las razones que se han tenido en cuenta al proponer los ingresos y gastos llamados a conocer.

También existe la costumbre generalizada de tener comisiones de hacienda pública separadas de las comisiones de presupuesto. En cierto modo ello corresponde a la costumbre aquí criticada de no considerar simultáneamente la política de ingresos y gastos cuando se elabora el presupuesto. Si esta costumbre se corrigiera, sería indispensable mantener una sola comisión mixta permanente de hacienda y presupuesto.

Por último, las asignaciones presupuestarias suelen aprobarse por partidas, manera que se concilia bien con los sistemas presupuestarios en que el énfasis recae en lo que los gobiernos compran y no en lo que hacen. Convendría modificar este sistema y votar las asignaciones por actividades que de otro modo todo el análisis de prelación y todo el esfuerzo de coordinación resultarían vanos.

REQUISITOS DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO PARA SER UNA HERRAMIENTA ÚTIL DE POLÍTICA ECONÓMICA

El documento presupuestario cumple la función de transmitir, sea mero proyecto, sea como ley anual, informaciones acerca de los planes y actividades que desarrollará el gobierno y de los recursos financieros y materiales de que se dispondrá. Es, en buenas cuentas, un instrumento de comunicación de ideas.

Para que cumpla este cometido, es indispensable darle una presentación y un ordenamiento apropiados. Muchas veces, por defectos de presentación, los objetivos del gobierno no son apreciados con claridad por la opinión pública y los legisladores. Un presupuesto mal estructurado, sin los detalles necesarios que no abarque a todo el sector público y que no especifique las inversiones a corto y largo plazos, puede dejar en la obscuridad los programas de acción elaborados y, a la postre, frustrar sus resultados.

Para fijar los requisitos que debe cumplir el documento que contiene un presupuesto elaborado teniendo en cuenta las consideraciones antes apuntadas, es preciso examinar quiénes necesitan conocerlo.

El presupuesto debe ser conocido, en todos sus alcances y significaciones, en primer lugar, por las autoridades superiores del poder ejecutivo y por el parlamento. A ellas incumbe la responsabilidad de concebir la política gubernamental a corto, medio y largo plazos y de dar al presupuesto su orientación. Es obvio que el documento presupuestario debe ser claro y preciso, de modo que esas autoridades puedan imprimir a su gestión diaria y a largo plazo la orientación adecuada a los objetivos tenidos en vista. Debe también satisfacer las necesidades de información de los parlamentarios, a quienes corresponde la revisión de los planes y la autorización definitiva para llevarlos adelante, suprimirlos, restringirlos, o ampliarlos. El documento debe permitir al parlamentario apreciar la influencia que puede ejercer una decisión suya en cuanto a aumentar o disminuir un gasto cualquiera, y comprender en qué medida al modificarlo sin alterar otro conexo, puede destruir todo un programa. Piénsese, por ejemplo, en las consecuencias que tendrían la decisión de economizar en la partida "adquisición de materiales" de un plan encaminado a dar educación a 100 nuevos alumnos, y por la cual decisión se impediría comprar los 100 bancos que se requerirían. Supóngase todavía un plan sanitario concebido para atender a 50 nuevos enfermos: si se autorizara sólo la adquisición de la mitad de las camas necesarias se frustraría todo el plan y el gasto que se hubiese autorizado para medicamentos, horas-médico, etc., no podría utilizarse reproductivamente. En cambio, en un presupuesto por subfunciones y por subfunciones y por actividades, las consecuencias de las decisiones parlamentarias surgen con toda claridad.

puesto que es posible fijar la contribución de cada gasto programado.

También el documento presupuestario debe proveer de información detallada a los funcionarios públicos, que son los encargados de llevar a la realidad los programas. El programa es como una carta de navegación que en manos de un buen director ejecutivo podrá traducirse en acción inteligente. El jefe de cada repartición administrativa debe encontrar en el documento presupuestario una descripción de las funciones que le competen, una especificación cuantitativa de las metas perseguidas, una estimación de los recursos humanos y materiales disponibles, y una apreciación del dinero con que podrá adquirir los recursos necesarios, todo ello clasificado separadamente por funciones y subfunciones.

El documento presupuestario debe satisfacer, además, las necesidades de información de los organismos contralores. Ha de señalar, por ejemplo, quién es el responsable del manejo de los fondos del Estado en cada servicio público. Para ello, debe detallar los antecedentes de manera que se facilite la identificación de fondos nacionales y la fijación de las partidas interesadas. Los documentos presupuestarios se presentan en la actualidad en forma de libros de cuentas en que figuran los organismos que gastan los fondos públicos y las diversas partidas de gastos clasificados según su objeto. Sobre la base de ellos, los organismos fiscalizadores abren los libros en que se van registrando cada uno de los gastos autorizados a cada entidad y a medida que se realizan para impedir que los organismos se excedan del máximo fijado a cada partida. El programa por subfunciones no es un sustituto de las costumbres legales corrientes y por ello no exige la eliminación de los datos y clasificaciones que se usan en la actualidad para la fiscalización contable.

Por último, el documento presupuestario debe ser accesible al público. El contribuyente debe saber que los dineros que aporta al erario se están utilizando convenientemente; el empresario privado necesita conocer para el manejo de su empresa, la actitud que asumirá el Estado frente a ella, la demanda que creará para sus productos y otros factores que pueden influir en su propia conducta; el simple ciudadano necesita conocer los planes que le interesan en el campo de la educación, la salud, la previsión, etc.

El documento presupuestario debe, pues, llenar todos estos requisitos. Ello importa un gran vuelco en la presentación tradicional, que está determinada por la idea de fiscalización y es completamente ajena a las nociones de prelación y eficiencia. El presupuesto por subfunciones orienta el interés hacia la eficacia de la acción gubernativa y hacia las cosas que se harán de manera que crea requisitos de información mucho más vastos.

El presupuesto moderno ha dejado de estar constituido exclusivamente por una lista de partidas de gastos y de cuentas de ingresos. Lo forman, además, volúmenes que contienen respectivamente los presupuestos a mediano o largo plazos, el presupuesto fiscal anual y anexos con los presupuestos de las instituciones autónomas y los presupuestos de recursos reales. Sólo el presupuesto fiscal anual o presupuesto del gobierno central se aprueba como ley; los restantes tienen carácter informativo.

El volumen que contiene el presupuesto, a mediano o largo plazos debe iniciarse con una exposición sobre las características del plan de desarrollo económico nacional a mediano plazo, detallando las metas del ingreso por habitante, los objetivos de producción por sectores principales, la distribución de la producción entre consumo, inversión y exportación y, en general, todos los elementos que permiten identificar la naturaleza del plan. Han de enunciarse a continuación las principales dificultades que habrá que resolver para alcanzar los objetivos propuestos y el conjunto de medidas propuestas para superarlas, y que constituirán el armazón de la política gubernativa a mediano plazo.

En caso de existir un plan de desarrollo en ejecución, se debe señalar la forma en que se está cumpliendo, las razones de los fracasos, los cambios de orientación que haya sido necesario introducir y, en general, todos los elementos de juicio que permitan al Congreso y a la opinión pública juzgar la eficiencia con que se lleva a cabo la política establecida y los efectos que su aplicación produce.

Ha de indicarse en seguida el papel que representará el sector público en la realización de las metas nacionales de

desarrollo, y se hará una exposición que contenga el diagnóstico de cada una de las principales funciones públicas, un detalle de los patrones o niveles de actividad que se consideran satisfactorios y de las metas que se intenta lograr a mediano plazo dentro de cada una de esas funciones y de las subfunciones más importantes. En todo caso, habrá que señalar los insumos reales que deberá adquirir el sector público para materializar las metas propuestas, especialmente de aquellos que, como la mano de obra especializada y las divisas, pueden constituir un factor limitante. Han de indicarse asimismo los costos monetarios respectivos del programa a mediano plazo, agrupándolos según sean de gestión o de inversión. Finalmente, habrá que explicar en qué medida el aparato administrativo del sector público es capaz de llevar a cabo el programa propuesto, cuáles son las medidas de readaptación recomendables en caso de no serlo y, en general, cuál es el plan de racionalización previsto para el período.

Relacionándolo con el de realizaciones a mediano plazo, se puede presentar en seguida el plan de financiamiento del sector público. Se indicarán las actividades productivas y los grupos de personas —calificadas por su nivel de ingreso— que harán las contribuciones más importantes, y los mecanismos tributarios que se piensa utilizar para la transferencia de fondos, las razones que se han tenido en vista para elegir ese tipo de instrumentos y los que se podrían utilizar en su lugar. Habría que examinar en seguida las líneas generales de la influencia que puede ejercer la política propuesta sobre las condiciones financieras en que se desenvuelve el sector privado, para lo cual habría que proyectar lo que se designa con el nombre de presupuesto nacional de fuentes y usos de fondos de inversión que contiene una estimación de las necesidades de fondos de toda la economía y los recursos con que se podría contar.

En este mismo documento debe incluirse con todo detalle, el presupuesto de capital a mediano plazo del gobierno, enumerando minuciosamente los proyectos de inversión que se ejecutarán en cada tipo de funciones. Esto tiene por objeto asignar fondos desde su comienzo a los proyectos de inversión que tardan varios años en realizarse o ejecutarse a marcha lenta por carencia de recursos.

El volumen que contiene el proyecto de ley de presupuesto fiscal anual debe iniciarse con un preámbulo en que se relacionen los objetivos que persiguen la acción pública en el período presupuestario anual con los establecidos en el programa a mediano plazo, y se señalen las metas que haya que alcanzar durante ese período, relacionada con las de mediano plazo que consideraciones técnicas, o por consideraciones acerca de los factores que influyan en la situación a mediano plazo de la economía y que no pueden tenerse en cuenta al elaborar los programas de mediano plazo, y, finalmente, de los factores imprevisibles. Por ejemplo, puede no ser posible alcanzar ciertas metas de producción agrícola sin antes terminar las obras de riego, de modo que en tal caso no podría tomarse la sexta parte del plan de seis años como meta para el primer año. También puede resultar necesario fijar una meta anual muy modesta por haber sido las condiciones climáticas del año anterior anormalmente desfavorables, o por ser imposible invertir todos los recursos proyectados a causa del descenso de las exportaciones a un nivel no previsto en el plan a mediano plazo.

El documento debe evaluar en seguida los efectos que se espera conseguir con la política propuesta, especialmente con respecto a la estabilidad. Para ello habrá que relacionar los gastos e ingresos del sector público con los del resto de la economía mediante el Presupuesto Nacional anual, utilizando en su defecto un presupuesto de divisas.

A continuación se presentan los cuadros sumarios de ingresos y gastos y del presupuesto de caja, para destacar luego la unidad y las relaciones de los diversos planes a fin de demostrar la inconveniencia de desarticular los planes de acción y la política propuesta.

El presupuesto de ingresos debería iniciarse con una clasificación económica, que muestre lo que en el curso del año se obtendrá de los salarios, beneficios, patrimonio, consumo y otras operaciones económicas. Es recomendable clasificar los ingresos según sean corrientes o de capital; distinguir lo que se espera recaudar de los distintos grupos de contribuyentes según sus ingresos; lo que provendrá del sector interno y del externo; y la contribución que se espera de la agricultura, la manufactura y otras actividades importantes.

Los ingresos deben clasificarse también según un criterio administrativo con el objeto de poder establecer las cuentas que la Tesorería ha de abrir para percibirlos. Para facilitar el pago por los contribuyentes, a estas clasificaciones se les asignan claves. Finalmente, es recomendable clasificar los ingresos según la moneda en que se perciben. Así puede apreciarse la capacidad de compra del gobierno en el exterior, aspecto importante para precisar las posibilidades de adquisición de maquinarias y demás accesorios que deben importarse, y para conocer la medida en que las fluctuaciones del comercio externo repercutirán en la hacienda pública.

Viene a continuación el presupuesto de gastos, clasificados de diversas maneras, distinguiendo en primer lugar los gastos corrientes de los de capital. Esta clasificación permite apreciar el esfuerzo que hará el Estado para fomentar el desarrollo económico, y el costo global de la administración pública. Para conocer los componentes del consumo, tales como remuneraciones y compras de bienes, conviene hacerlo en forma detallada. Además la inversión debe detallarse según los tipos de obras, carreteras, edificios, puertos, fábricas, etc. Si el gobierno concede préstamos o participa con capital en alguna empresa, debe indicarse por separado bajo la denominación de Inversiones Financieras.

Procede luego clasificar los gastos funcionales para conocer los propósitos de la gestión gubernativa, pues en esta forma se verá en qué medida se prefiere la educación a la defensa nacional o la política, la salud a los transportes, etc. Para facilitar el análisis, recomiéndase incluir una clasificación económica y funcional, que permitiría precisar la cuantía de la inversión por funciones y el costo de cada una de estas por concepto de remuneraciones, compra de material y otros componentes. Cada presupuesto funcional debe clasificarse en subfunciones señalando las metas que se intentan lograr en cada caso.

Hay que indicar las instituciones que intervienen en cada subfunción y especificar, de acuerdo con la clasificación según el objeto del gasto cuánto se gastará en sueldos y salarios, adquisiciones, arriendo de locales, viáticos, muebles y, en general, en cada uno de los renglones más importantes que componen el gasto. Recomendase hacer cuadros entrecruzados de la clasificación institucional y por objeto del gasto. También es conveniente dividir los gastos según la moneda, separando los egresos en moneda nacional de los egresos en moneda extranjera. Por último, es recomendable incluir a título informativo, el presupuesto de caja fiscal a fin de mostrar el volumen total de recursos monetarios que controlará el gobierno central.

En el tercer volumen del documento presupuestario, se presentan los anexos o apéndices presupuestarios. Aparecen, en primer término, los presupuestos de las instituciones de carácter autónomo, como las cajas de seguro social, las corporaciones de fomento y otras instituciones descentralizadas. También deberán incluirse los presupuestos resumidos de los gobiernos estatales o municipales. Toda esta información debe reunirse con la relativa al gobierno central y formar el presupuesto consolidado del sector público, que permitirá tener una visión de conjunto de la totalidad de sus transacciones.

Como las disponibilidades financieras que maneja el gobierno tienen por objeto movilizar recursos productivos reales, es conveniente acompañar cuadros con los presupuestos del caso. Un tipo de presupuesto de esta clase es, por ejemplo, el de personal, que contiene el número de empleados que ocupará el gobierno; en este presupuesto se clasifica al personal por profesiones, funciones y subfunciones, niveles de remuneración y jerarquía administrativa. Otro presupuesto de esta clase lo constituye el de los recursos materiales que se comprarán al sector privado; se le clasifica por tipo de productos y se expresa en unidades físicas. También es conveniente incluir un presupuesto de fuentes y usos del sector público que detalle el volumen total de recursos financieros que habrá que movilizar para ejecutar los planes públicos.

Según se habrá podido apreciar en las páginas anteriores, al adoptarse el método de preparación de los presupuestos por funciones y subfunciones, el documento presupuestario adquiere otra fisonomía: muestra los planes del gobierno a largo y mediano plazos, los refleja en el proyecto de ley anual de presupuestos, abarca toda la órbita del sector público a través de anexos informativos, y señala en forma detallada los recursos reales necesarios para cumplir las decisiones adoptadas.