

# FINANZAS PUBLICAS

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

MINISTERIO DE HACIENDA

CHILE

## SUMARIO

JOHN A. DONHAO Y ASOCIADOS "Presupuesto por Resultados en Maryland" . . . .	1
FERNANDO ALARCON A. "El Ministerio de Hacienda" . . . . .	15
GASTON LEDUC. "Reflexiones de un Economista sobre la Sociología del Subdesarrollo". . . . .	46

*Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large 'H' at the bottom.*

# REVISTA FINANZAS PUBLICAS

Director: **RENE SALINAS F.**

Comité de Redacción

**JOSE SULBRANDT C.**

**GUSTAVO ACUÑA J.**

**FINANZAS PUBLICAS**, revista editada por el Departamento de Estudios Financieros, es una publicación abierta a todos los economistas y a cualquiera persona que, con seriedad y espíritu científico, desee dar su opinión sobre problemas teóricos y prácticos de las finanzas públicas nacionales y extranjeras.

El Director de **FINANZAS PUBLICAS**, que es el Director del Departamento de Estudios Financieros, tiene la facultad de decidir la publicación de las colaboraciones que se presenten. La decisión se basa exclusivamente en la calidad y forma del trabajo, y no en las opiniones personales que se emitan.

Los juicios que las diferentes personas expresan a través de esta Revista, aun en el caso de los propios técnicos del Departamento de Estudios Financieros, no reflejan necesariamente los de este Servicio.

**FINANZAS PUBLICAS** aparece tres veces al año, en los meses de abril, agosto y diciembre.



## PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN MARYLAND

John A. Donhao, Presidente  
y Asociados, Baltimore,  
Maryland

Asociación de Funcionarios de Finanzas Municipales 49 Conferencia Anual — New Orleans, Louisiana — 4 de Mayo, 1955.

El presupuesto por resultados comenzó a introducirse en el Estado de Maryland en noviembre de 1951, cuando la Comisión de Organización Administrativa del Estado, una "Pequeña Comisión Hoover", emitió su informe sobre el Sistema Presupuestario de Maryland. La Comisión recomendó un presupuesto por programas o por resultados en vez del presupuesto por objeto del gasto que regía en esa época, el cual daba la ilusión de precisión y control legislativo, pero que en el hecho era tan confuso que frustraba cualquier intento para entender el verdadero significado del presupuesto en relación con la actividad del Estado y los servicios que deben entregarse a cambio de las apropiaciones.

Se aconsejó un Sistema de Controles Administrativos, igual al utilizado en las empresas eficientes, como substituto al poco satisfactorio presupuesto por objeto del gasto. En 1952 la Asamblea General prohibió la legislación necesaria y adecuada y en noviembre de ese año los electores aprobaron por abrumadora mayoría las Reformas Constitucionales necesarias. Mientras tanto ya se había empezado a trabajar para transformar el presupuesto de acuerdo a la nueva concepción, con anticipación al presupuesto que se debía presentar a la Asamblea General en enero de 1953.

Para llegar a sus conclusiones, la Comisión estudió los sistemas presupuestarios de otras jurisdicciones y decidió que el sistema presupuestario por resultados que se usaba en Richmond, Virginia, era el modelo más adecuado para adoptarlo en Maryland.

En 1954, la favorable aplicación del concepto de presupuesto por resultados en dos presupuestos sucesivos del Estado, llevó a los Comisionados del Condado de Baltimore, el mayor distrito del Estado, a decidirse a adoptar un sistema similar para esa jurisdicción.

En ambos casos la decisión para adoptar presupuestos por resultados se hizo teniendo en cuenta las siguientes ventajas:

- 1.— Mejor planeación del trabajo.
- 2.— Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
- 3.— Determinación de responsabilidades.
- 4.— Mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas.

- 5.— Mejor comprensión por parte del Ejecutivo, del Legislativo, y del público, del contenido del presupuesto.
- 6.— Identificación de las funciones duplicadas.
- 7.— Mejor control de la ejecución del programa.

En el Estado había habido un acentuado aumento en los servicios y en los costos, un gran número de reformas presupuestarias debidas a la rigidez del plan presupuestario y una completa frustración legislativa.

El Estado de Maryland tiene una población de 2.600.000 habitantes y un presupuesto total de US\$ 280.000.000 y el distrito de Baltimore tiene una población de 350.000 habitantes y un presupuesto total de US\$ 45.000.000, aproximadamente. Se puede admitir que éstas son amplias jurisdicciones que se confrontan con los agudos problemas de los grandes gobiernos modernos y que tienen la necesidad y que están en situación de utilizar las más recientes técnicas.

El presupuesto por resultados, al igual que cualquier sistema presupuestario, debe operar dentro de un marco político e institucional. Consecuentemente, algunos de los problemas de aplicación y utilización del presupuesto por resultados son iguales a aquellos involucrados en las formas más tradicionales del presupuesto. Este informe necesariamente tendrá que tocar este punto, ya que la actividad presupuestaria efectiva tiene exigencias que deben cumplirse.

## PROBLEMAS DE APLICACION

Los problemas de aplicación del nuevo sistema presupuestario en las dos jurisdicciones de Maryland pueden clasificarse en la siguiente forma: humanos, políticos, organizativos, mecánicos, contables y técnicos. Estos problemas no siempre se pueden tratar separadamente, tampoco se puede decir que los mismos problemas se presentarán en otras jurisdicciones. La siguiente sección sobre la metodología del proceso puede hacer aparecer otros problemas en jurisdicciones de otras áreas los que deben definirse y encontrárseles solución. Con todo, estas adaptaciones hicieron aparecer los siguientes tipos de problemas:

**HUMANOS.**— La oposición al cambio es una debilidad humana universal. Aparece no sólo cuando se toman las decisiones políticas, sino también cuando está en vías de efectuarse su implantación. Esto es más exacto al nivel de los subordinados que a niveles más altos de supervisión, ya que en los primeros el confort, en la forma antigua y familiar, se relaciona mentalmente con la seguridad del trabajo. La solución a estos problemas podrá encontrarse a través de explicaciones, asistencia, desarrollo de trabajos en grupos y a veces, aunque no a menudo, en una dirección audaz.

**POLITICOS.**— Todavía no hemos sido capaces de aislar la política de lo que es esencialmente político — principalmente, en la organización del gobierno. Aún el más tranquilo servidor civil está relacionado con las necesidades políticas. En la actividad presupuestaria estamos tratando de descubrir qué se hace, quién lo hace, por qué se hace y cuánto cuesta. Estamos tratando de determinar la responsabilidad por los programas y los

costos en el presupuesto por resultados. Esta determinación de responsabilidades tiene aspectos políticos. Una exposición explícita del programa y su ejecución, que concentre la atención en la carga del trabajo y en los costos unitarios y que llegará a formar parte de un documento presupuestario público, puede traer dificultades. Un organismo que emplea un doctor pagándole honorarios por US\$ 5.000, y éste sólo hace tres exámenes al año podrá verse envuelto en dificultades. Por esta razón, a medida que comienza este proceso señalizador, puede desarrollarse una oposición a la ejecución de un presupuesto por resultados, como por ejemplo, cuando un hospital cobra tarifas, por el costo per cápita de las personas hospitalizadas y la inspección de los gastos de trabajo, son de la incumbencia de los jefes ejecutivos y de los legisladores.

La planificación de programas y el análisis, son los pilares de los aspectos organizativos del presupuesto público. Ciertos empleados de algunos organismos piensan erradamente que sólo el examen fiscal de los presupuestos es la función más apropiada de una Oficina Central de Presupuestos.

### **CARACTERISTICAS DEL CONTROL**

Muchos administradores y legisladores tienen la opinión de que los mecanismos de control tienen por finalidad prevenir los errores cuando en realidad el propósito del control es el de descubrir lo que está malo y permitir una acción correctiva. Esta actitud ha servido de fundamento al culto servil que se tiene por el cúmulo de detalles insignificantes, conocido como presupuesto por objeto del gasto o por asignaciones, que impiden el cumplimiento del programa departamental. Es importante el nivel al cual deben efectuarse las apropiaciones. En el Estado de Maryland y en el condado de Baltimore se efectuó correctamente la decisión de establecer la estructura de las apropiaciones al nivel del programa de modo que la acción legislativa y ejecutiva en el presupuesto estuvieran ubicadas en el lugar preciso, otorgando una cantidad determinada de dólares para la ejecución de un programa definido de trabajo. Esto determina responsabilidades y permite hacer informes periódicos de la ejecución; además, facilita el control de las asignaciones y la administración sigue una secuencia lógica.

En Maryland, la Asamblea General tuvo al comienzo la prudencia de no abandonar el detalle ofrecido en el presupuesto por objeto del gasto y promulgó una legislación ordenando que no se disminuyera dicha información. Este requerimiento se cumplió mediante una simplificación de las cuentas por objeto de gasto para sustentar cada programa y con la presentación de un detalle del personal en un documento anexo. La utilidad de esta aproximación se comprobó en tres sesiones sucesivas de la Asamblea General en las cuales las cifras del gasto por objeto y las de personal han ido decreciendo en importancia. La inclusión de cifras de personal o de inventarios de situación en el documento presupuestario, es un servicio negativo que se presta al cuerpo legislativo. Desvía la atención que debe prestarse a la política y a la programación, hacia asuntos administrativos.

## **Organización**

El marco administrativo dentro del cual opera el sistema presupuestario tiene efecto directo sobre la calidad del presupuesto y el control presupuestario. La aplicación del concepto de presupuesto por resultados hace esto aún más evidente. En el Estado de Maryland las funciones ejecutivas del Gobernador están restringidas por numerosos organismos, muchos de los cuales están dirigidos por Consejos o Comisiones que duran largos períodos en su ejercicio. Además las funciones contables están entregadas a un Contralor designado por elección.

La confección del presupuesto es función de una Agencia Gubernamental, del Director del Presupuesto y del Procurador. En el Condado de Baltimore, tanto las funciones ejecutivas como las legislativas, se ejecutan por los Comisionados electos, siendo la actividad presupuestaria función de un Contralor designado al efecto. El Condado, también tiene una variedad de Consejos y Comisiones independientes, algunas dominadas por el Estado.

La ausencia del control administrativo sobre la institución ejecutiva, acentúa la necesidad de esfuerzos de cooperación y persuasión. Sin embargo disminuye la obediencia a las normas directivas y la subsiguiente prosecución de una ejecución efectiva y la subordinación a los modelos.

La diversificación de funciones entre numerosos organismos complica aún más el área de supervisión necesaria para una labor efectiva por parte del personal del presupuesto central e impide el desarrollo de organizaciones del tamaño necesario para la formación de un personal realmente competente al nivel del servicio. En el Condado de Baltimore la reorganización efectuadas por los Comisionados a través de la legislación ha mejorado la situación, la que será perfeccionada por una carta constitucional aún pendiente en su aprobación.

## **Plazos presupuestarios**

La adopción de un presupuesto por resultados con la introducción de programas y análisis de la carga de trabajo, aunque facilita la consideración legislativa, necesita mayor tiempo para la formulación del presupuesto. Eventualmente, a medida que el presupuesto forme parte integral de la administración diaria y no sea sólo una tarea anual, el tiempo necesario para su formulación en los organismos descentralizados y en el gobierno central debería disminuir. El Estado de Maryland adelantó el plazo para el registro de las peticiones de los presupuestos descentralizados en dos semanas, y en el Condado de Baltimore el plazo se adelantó en un mes.

## **Fondos Especiales de Ingresos**

La existencia de fondos específicos es un problema en cualquier sistema presupuestario. Impide el equilibrio real de las necesidades competitivas. La existencia de fondos especiales está en conflicto directo con el concepto de presupuesto por resultados, diseñados para igualar en mejor forma las necesidades del programa con los recursos financieros. Estos fondos distorsionan la intensidad del control y la revisión en el proceso de contabilidad y complican el informe financiero y de ejecución. Además im-

piden poner topes efectivos a los gastos. Los programas financiados con dos o más fondos provocan problemas especialmente complicados. En el Estado de Maryland, de 500 programas de trabajo, 142 están financiados totalmente o en parte por fondos especiales. En el Condado de Baltimore existen 33 fondos especiales.

Las donaciones de ayuda federal a los estados y municipios, y las donaciones del estado a las municipalidades también complican la estructura presupuestaria y contable cuando no son considerados como fondos de ingresos generales, cuando se reciben con fines de financiamiento.

### **Contabilidad e Información**

La ausencia de cifras financieras significativas y de programas en los organismos de operación, provoca problemas. Si la información contable tiene una base objetiva por unidad de organización, debe hacerse una recopilación considerable de información en los gastos corrientes del año examinado y de los anteriores para que el presupuesto presente una información de gastos en base comparable y consistente con los programas recién aprobados. La ausencia de una contabilidad tributaria es otro impedimento para un presupuesto realista.

Una distribución exacta de las cargas de los Servicios y las ofertas requiere de un uso juicioso del capital de trabajo y de los fondos de caja. El fracaso para usar estos mecanismos impide el registro fácil de los costos reales y suscita una distorsión de los verdaderos costos de los programas.

Los presupuestos del tipo usado por las empresas deberían utilizarse para incluir información financiera sobre las empresas autofinanciadas, en el documento presupuestario completo, para una revisión de la política anual.

La inclusión de centavos en presupuestos del orden de los millones de dólares es un desperdicio de esfuerzo. Algunos técnicos que rinden culto a la exactitud se sienten horrorizados de no contabilizar en cada gasto y en cada cifra presupuestaria hasta el último céntimo. Como el presupuesto es un plan y una estimación, una labor tan precisa no es necesaria. Una inteligente regla de redondear las cifras es el mejor método.

### **Presupuesto de Capital**

Uno de los objetivos básicos de un presupuesto por resultados es el énfasis en la presentación de presupuestos basados en programas o proyectos. La idea de un amplio presupuesto único o de un plan financiero completo es una necesidad fundamental para la buena confección del presupuesto. El ordenamiento del documento presupuestario para que, debido a su interrelación, puedan considerarse conjuntamente las necesidades de operación y las de capital, es un problema de tiempo, de procedimientos de arreglos mecánicos. La integración de las necesidades de operación y de capital en el documento presupuestario para una deliberación ejecutiva y legislativa apropiada debe efectuarse, con todo, de manera tal que preserve la separación adecuada entre los costos presentes y los futuros para mantener una correlación conveniente con las cifras del presupuesto por resultados.

## Costo del personal

El presupuestar los costos de los servicios personales de manera de proveer fondos sólo para los años-hombres de esfuerzo requerido y distribuir estos costos en base a un programa, es uno de los problemas más complicados que trae consigo el presupuesto por resultado. El presupuesto de Maryland se prepara en base a los empleos vigentes considerando compensaciones por reorganizaciones y vacantes. Un recargo en el sistema de planillas de pago simplificó el cálculo de los costos del programa y el control. La experiencia indica que la base del año-hombre utilizada en el Condado de Baltimore, más bien que la de empleo, habría sido más adecuada para la labor de los legisladores. Posiblemente la confusión legislativa fue la razón para retener la base por empleo.

## Medidas de trabajo y standards

El problema más difícil enfrentado con la introducción del presupuesto por resultados es la selección y utilización de las unidades de medida y el desarrollo de los standards que deben usarse como base presupuestaria. Esto requiere investigación organizativa en los programas para descubrir los elementos de carga de trabajo apropiados para utilizarlos como medidas y criterios y un mayor interés para aplicarlos, una vez definidos, en un sistema de control de asignación, de información financiera y de ejecución. Este es un esfuerzo a largo plazo.

## Métodos de aplicación

Los métodos de aplicación pueden ser diferentes en las distintas jurisdicciones, pero la aplicación del presupuesto por resultados necesita, en todas partes, el empleo de los recursos de personal de estado mayor y el examen de los programas de trabajo realizados, una revisión de los esquemas de las cuentas de gastos, de las instrucciones presupuestarias y de los mecanismos de procedimiento y, algunas veces, de la legislación.

## Recurso de personal de estado mayor

En primer lugar, es necesario efectuar una reorientación del pensamiento y de la atención desde los objetos presupuestarios, lo que se compra, hacia los productos presupuestarios terminados, lo que se ha logrado. El personal de la administración central y de los servicios descentralizados necesitan instrucción especial. Los jefes de los servicios también necesitan una nueva orientación. Mediante conferencias e instrucciones precisas deben mobilizarse todos los recursos de personal de estado mayor para formar un equipo.

En las dos jurisdicciones de Maryland, a las cuales se refiere este trabajo, las autoridades del gobierno decidieron que el medio más efectivo para ejecutar el trabajo acertadamente y con rapidez, residía en el empleo de consultores que guiaran los esfuerzos y aumentaran los recursos de personal de estado mayor.



## Identificación de los programas de trabajo

La medida fundamental para la aplicación del presupuesto de resultados es la identificación de los programas de trabajo que sirvan como base para las apropiaciones y para la administración del presupuesto. Esta debe hacerse en estrecha cooperación con el personal del servicio encargado de la preparación y ejecución del presupuesto. El esquema de los programas de trabajo debe ajustarse a las necesidades de cada jurisdicción si se desea desarrollar una estructura presupuestaria práctica. En este proceso deben prepararse proyectos de programas de trabajo y cifras estadísticas a fin de orientar el pensamiento del servicio. También debería utilizarse la experiencia de otras jurisdicciones, las clasificaciones standard de ciertas organizaciones profesionales tales como la Asociación Americana de Hospitales y la Asociación Americana de Bibliotecas y los formularios de los servicios estatales y federales en los que se pide información uniforme. Sin embargo, en el análisis final, las necesidades locales son superiores y el mismo lenguaje debe emplearse desde el principio hasta el fin en el proceso presupuestario de la jurisdicción. Es importante determinar si ciertos programas deberían formar parte de programas mayores o si deberían ser formulados independientemente, especialmente aquellos que son experimentales o que son del interés público general. El modelo de administración también es importante, esto es especialmente cierto en el campo de la salud donde muchos programas costosos de medicina preventiva son financiados por el estado, pero planeados centralmente y llevados a cabo localmente de una manera tan integrada con otros programas que el cálculo de los costos individuales es impracticable y la confección de un programa general de Servicios Locales de Salud es el único método práctico de confeccionar un presupuesto.

Cuando existen instituciones de un mismo tipo es importante que se desarrolle un modelo común de programas a fin de que sirva para análisis comparativo y control. La experiencia del Estado de Maryland que opera con una gran variedad de grupos institucionales es importante. Las corporaciones de profesores son obviamente distintas de las universidades, a pesar que ambas son instituciones educacionales.

## Cuentas por objeto.

Como se ha dicho anteriormente, los presupuestos por objeto del gasto han llegado a transformarse en extensos mapas de cuentas por destino. Es importante llegar a una simplificación de esto. Aquí también deben considerarse las necesidades locales, aunque las recomendaciones del Comité Nacional de Contabilidad del Gobierno son una guía útil. Por ejemplo, el Estado hace funcionar muchas instituciones. Los alimentos, por lo tanto, constituyen un ítem significativo de compras que deberían considerarse separadamente en el modelo de cuentas por destino. Al nivel local generalmente no se les considerará de igual modo y formarán parte de los materiales y las materias primas.

En el Estado de Maryland el número de cuentas por destino se redujo de 48 a 14 y en el Condado de Baltimore de 134 a 13.

## **Ordenación presupuestaria.**

Se le debe dar importancia al ordenamiento de los presupuestos. El presupuesto en base a programas hace aún más importante una agrupación funcional de los organismos. Esto también facilita el subsiguiente informe sobre los gastos para el Departamento de Censos y los organismos estatales. El examen del Presupuesto y las consideraciones legislativas se ejecutan en mejor forma a través de la agrupación funcional. Generalmente la ley y, por supuesto, la teoría de la responsabilidad, requerirá que el programa o presupuesto por resultados le dé debido reconocimiento a la organización de la jurisdicción. Todas las responsabilidades de los programas de trabajo deberían asignarse a algún servicio. Esto se reflejará en el presupuesto, a través de la eliminación de lo que a menudo se llama apropiaciones varias.

En el Estado de Maryland las apropiaciones para otorgamiento de becas eran efectuadas, antiguamente, directamente a las instituciones privadas. La responsabilidad por el programa y la ejecución se ha asignado ahora al Departamento de Educación del Estado.

## **Esquemas revisados de Cuentas.**

Después de fijar el esquema del programa y la simplificación de las cuentas por objeto, se debería publicar una cartilla ya revisada que incluyera un sistema de clave para ser usado por los servicios al preparar los pedidos de compras y para transmitir en clave sus transacciones financieras.

El sistema de claves debería servir para fondos, servicios, programas de trabajos y objetos. Debería decidirse sobre el carácter de las cuentas de control que deben mantenerse centralmente y el tipo de contabilidad de memorándum que debe llevarse por los Servicios, si es que existe alguna.

En la práctica, los jefes de los servicios de mayor envergadura necesitarán tener al día la información contable para sus propios fines de administración.

Si se efectúan apropiaciones para cada programa de trabajo, éstas constituirán las apropiaciones básicas en las cuentas de control. La asignación subsiguiente de las apropiaciones determinarán las cuentas de control administrativo que deben usarse. En el Estado de Maryland el número de cuentas centrales de control se redujo de sobre 5.000 a alrededor de 500 por la introducción del presupuesto por resultados. Los servicios mantuvieron las cuentas por objeto. En el Condado de Baltimore el número de las cuentas de control por programas y fondos es de 96. En los Servicios se mantuvieron unos simples registros de órdenes de compras pendientes, a fin de permitir el ajuste mensual con los informes financieros centrales.

## **Instrucciones Presupuestarias y Formas de Presentación.**

Las instrucciones presupuestarias claramente escritas son básicas para presentar bien los presupuestos de los servicios. Es mejor incluir modelos de presupuestos y formularios completos de presentación, a fin de que sirvan de guía al personal de los servicios. Se hacen necesarios nuevos formularios para presentar las cifras de los programas y para organizar los detalles presupuestarios en relación con los programas.

Los formularios deberían elaborarse de modo de que ensamblaran fá-

eilmente con la reproducción final del documento, una vez que hayan sido determinados los descuentos. Para las cifras del programa debería utilizarse un formulario aparte con abundancia de espacios en blanco. Para las instituciones es deseable utilizar formularios especiales para alimentos, producción agrícola, inventario de alimentos y combustibles.

Se debe conceder especial atención a los formularios que deben utilizarse para computar las cifras de personal, de modo que puedan analizarse los años, hombre de ejecución, y puedan tomarse ciertos márgenes de seguridad. Se deberían diseñar formularios especiales para los resúmenes y las necesidades de los objetivos.

### **Elaboración del Acta de Apropiación.**

Debería prestarse considerable atención al diseño del acta de apropiación o reglamento. Su lenguaje y simplicidad son de importancia fundamental. Las necesidades del cuerpo legislativo deberían ser cuidadosamente apreciadas de modo que fuera fácil para sus miembros utilizarla y hacerle correcciones. Es aconsejable dar a los jefes de los servicios una oportunidad para proponer la redacción de los programas, por los cuales ellos son responsables. Es a través de las medidas de apropiación que el contrato final para la ejecución entre administradores y legisladores es consumado.

El Acta de Apropiación del Estado de Maryland es un modelo excelente.

### **Instrucción de Procedimientos.**

Después de tener la experiencia de un primer presupuesto, las instrucciones y formularios deben ser revisados si es necesario y deben pasar a formar parte de un presupuesto completo y de un manual fiscal, en el cual aparezcan en primer lugar las instrucciones para la preparación de un presupuesto de operación y de capital. Este manual permanente debería estar en manos de todo el personal clave y debería ser susceptible de revisarse fácilmente. Debería contemplar reglas para la ejecución del presupuesto que cubriera asignaciones, transferencias de apropiaciones y asignaciones, procedimientos de compras, códigos de cuentas, informes financieros e informes de ejecución. Deberían incluirse muestras de programas y formularios. El Estado de Maryland ha manualizado sus instrucciones presupuestarias y está trabajando en un manual administrativo completo. El Condado de Baltimore ha publicado un presupuesto y un manual de contabilidad.

### **Nueva Legislación.**

A menudo la aplicación de un presupuesto de resultado señalará la necesidad de mejorar los estatutos en que se basa la confección del presupuesto. Esto será especialmente real en aquellos casos que la autoridad ejecutiva es débil y el control de los gastos y la información es insignificante. Es conveniente una amplia reglamentación. El Condado de Baltimore ha revisado completamente su presupuesto y las leyes fiscales y también ha incorporado procedimientos modernos a su Carta de reglamentos internos, cuya aprobación está pendiente.

## EVALUACION DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Cuando miramos el desarrollo del presupuesto por resultados, particularmente en las dos jurisdicciones de Maryland, es imposible no tropezar en cierto grado con algunos de los problemas y la metodología, estudiados previamente y tampoco podemos evitar que en el futuro deban ser tratados con mayor detalle.

### Asesoría.

La cantidad y la calidad de los asesores requeridos tiene gran relación con la plena utilización del presupuesto por resultados. Aquí debería decirse que el presupuesto por resultados en sí no requiere ni mayor número ni mejor calidad de personal que lo que necesitaría cualquiera buena administración presupuestaria, pero es difícil concebir una administración presupuestaria efectiva que no se relacione con problemas de programación y ejecución. En la administración presupuestaria del Estado de Maryland antes de la introducción del presupuesto por resultados había 13 empleados en la Oficina de Presupuestos, de los cuales 3 eran analistas presupuestarios y 3 eran técnicos cubriendo, respectivamente, estas áreas; equipo, personal de servicio y personal para los analistas e ingenieros (2) y formularios de administración para los técnicos. Después de la aplicación del nuevo método de presupuesto, el personal de presupuesto del Estado se componía de 20 empleados de los cuales 9 eran analistas y 3 técnicos. Los tres técnicos desempeñaban las mismas funciones que antes, pero como asesores de 9 analistas organizados en base a clientela cubriendo a grupos de servicios relacionados funcionalmente. En el Condado de Baltimore no había analistas presupuestarios, se han contratado dos, pero todavía se necesitan 4, además de un director.

El presupuesto por resultados acentúa la estrecha relación entre la política, administración y la actividad presupuestaria. Para que la función presupuestaria pueda obtener plena efectividad y pueda ser de utilidad al administrador jefe, debe desarrollarse como parte integral y organizada de su oficina. Los asesores de la oficina de presupuesto deberían ser personas que tuvieran la suficiente inteligencia, imaginación y habilidad para llevarse bien con otras personas. Sus principales antecedentes deberían ser las amplias fases de la administración pública, preferentemente organización y métodos. La organización presupuestaria es un excelente campo de entrenamiento para el talento administrativo.

### Asignaciones e Información.

Un sistema de asignaciones basado en los mismos intervalos que requiere el programa, eso es tiempo, temporada o proyecto es una primera ayuda al presupuesto por resultados cuando los informes financieros de ejecución están basados en un acuerdo sobre el programa de trabajo dentro de las metas de tiempo, realización y costo. La revisión ejecutiva se facilita enormemente con la ayuda de los asesores del presupuesto.

Informes financieros mensuales, oportunos, que muestren los fondos gravados por el programa son básicos. Junto con esto deberían agregarse

informes sobre los trabajos que se vayan realizando dentro del plan acordado. En el Estado de Maryland los servicios informan mensualmente a la Oficina del Presupuesto de las variaciones con respecto al plan presupuestario original o corregido. Una administración satisfactoria y el uso de asignaciones e informes necesita ser sustentado por el ejecutivo y los estatutos, si el trabajo de la oficina central de presupuestos ha de tener sustancia y no sólo forma.

### **Control del personal y otros controles.**

El presupuesto por resultados ayuda a concentrarse sobre lo que es realmente importante y evita que la oficina de presupuestos disipe sus energías en detalles insignificantes. La cantidad de hombres y de equipo y su calidad están determinados por el carácter del programa. Es mejor decir a un jefe de departamento: "Aquí hay tanto dinero para realizar tanto trabajo, veamos lo que Ud. hace", que limitar su acción con el presupuesto por objeto del gasto que sólo estorba la ejecución. Se necesitan standards, a fin de ayudar a este proceso. Una standardización de equipo y adopción de catálogos para rubros nuevos y de reposición, contribuirán a mantener el proceso presupuestario orientado hacia una ejecución efectiva y evitará que éste sea no sólo un instrumento de orden, sino que también una forma de castigo. Una serie de reglamentaciones administrativas sobre viajes evitará al proceso presupuestario muchos alegatos y controles innecesarios.

De especial interés para los funcionarios elegidos es el incremento en el número de empleados. A menudo es un desarrollo lógico que el presupuesto por resultados reconozca como elemento clave. No obstante, la razón para emplear un detallado presupuesto por objeto del gasto es el miedo a tener demasiados empleados. Para satisfacer las aspiraciones legislativas, el Estado de Maryland ha instalado un sistema de control de puestos que consiste en que todos los nuevos puestos se aprueben por el Director de Presupuestos después que su necesidad ha sido determinada por los asesores. Eventualmente el pleno desarrollo de las técnicas de ejecución deberían obviar esta dificultad.

### **Tamaño y Funciones de la Jurisdicción.**

El desarrollo y uso de un presupuesto por resultados está condicionado no tanto por el tamaño de la jurisdicción como por la diversificación de funciones, excepto para las municipalidades más pequeñas y los condados. En las unidades más pequeñas, aquellas que están bajo los 25.000, donde las actividades del gobierno pueden conocerse y son conocidas por todos, el concepto de resultados tiene una utilidad mínima. En estos casos lo que se necesita es un sistema simple de contabilidad de costos que pueda aplicarse y operarse fácilmente. Los distritos especiales, también son algo diferentes, pero en estas situaciones una igualación de los dólares con la ejecución es perfectamente lógica y necesaria. De todos modos estos distritos especiales proveen servicios de utilidad pública. Ellos debieran utilizar presupuestos de empresas comerciales y sus necesidades y productos serán fácilmente medibles.

Las características funcionales de los condados varían. La mayoría só-

lo sirve a los Estados, pero los distritos urbanos proporcionan servicios municipales al mismo tiempo que son instrumentos directos del Estado. Estos pueden utilizar un presupuesto por resultados. Si las relaciones estatales-federales complican el proceso presupuestario, el confuso esquema de relaciones estatales locales es todavía peor. En algunos casos es tan difícil fijar responsabilidades, que introducir el concepto de ejecución para mejorar la eficiencia de un gobierno no tiene ningún significado, excepto para atraer la atención de la prensa.

En las jurisdicciones más grandes con relaciones impersonales y programas amplios, el presupuesto por resultados descuellan como una esperanza para alcanzar una actividad presupuestaria efectiva y un control de los gastos.

Aparte de diversas funciones en la programación de los recursos naturales y en el campo de las reglamentaciones, las funciones predominantes del Estado son institucionales. Las instituciones son bastante susceptibles a una actividad presupuestaria por resultados y ofrecen una oportunidad para su aplicación uniforme. Un área creciente de la incumbencia del Estado, es aquella de la conservación de los recursos humanos por medio de la rehabilitación, geriatría y medicina curativa y preventiva. Esta área requiere mayor atención e investigación administrativa. Las municipalidades más grandes y los condados urbanos ejecutan muchas, pero no todas estas funciones y la mayoría de sus funciones son más fáciles de identificar y medir y los modelos son de más fácil aplicación a aquellos programas que tienen un producto tangible.

Los programas de bienestar son básicamente los mismos a todos los niveles gubernamentales. Las reglamentaciones federales, sin embargo, impiden una distribución adecuada de los costos per cápita que muestre el costo real de los programas.

En la sección sobre problemas de aplicación, ya han sido tratados algunos de los impedimentos para la obtención de un buen presupuesto. Algunos estatutos impiden actualmente la adopción de la idea de ejecución, algunos son demasiado rígidos y otros demasiado débiles. Las reglamentaciones de contabilidades locales y modelos de informes a menudo también inhiben el pleno desarrollo del presupuesto por resultados y de las estructuras de los programas. Lo peor de todo es la difusión de la autoridad y de las responsabilidades que vienen junto con la mala organización. Desgraciadamente, existen demasiados funcionarios que quieren evadir responsabilidades y para ellos la mala organización y la deficiente reglamentación presupuestaria, son una excusa conveniente. Un director de Presupuesto, cuyo jefe no tiene autoridad para asignar y controlar la ejecución de los programas de los servicios, no puede hacer mucho más que señalar los problemas a su jefe, con la esperanza que pueda buscarse una legislación correctiva.

La falta de control, no sobre el dinero, sino que sobre la programación y la ejecución, es la responsable de la mayoría de las deficiencias en las apropiaciones.

### **EL FUTURO DE UN PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

El futuro de un presupuesto por resultados es brillante si miramos el crecimiento del gobierno y el deseo del público y los funcionarios públicos

para comprenderlo y controlarlo en interés del bien público. Depende mucho, sin embargo, de lo que nosotros como técnicos, hagamos con nuestras oportunidades. El proceso presupuestario es una, si bien no la última, de las herramientas de control democrático sobre la política, los programas y los costos del gobierno. Si esto se ignora, o se fracasa en la mantención del objetivo a tono con las necesidades actuales, los especialistas cuya lealtad es técnica y no administrativa, se limitará a hacer sugerencias y será imposible encontrar un programa equilibrado para satisfacer las necesidades públicas. Se reemplazará por un debate entre presiones de grupos. Para hacer que el proceso presupuestario por resultados cumpla con este desafío, debemos tomar las siguientes medidas:

1.— Mantener el sistema presupuestario tan simple como sea posible.

Básicamente el concepto del presupuesto por resultados para los servicios, programas o proyectos es tan simple como el A.B.C. Debe mantenerse así. La adherencia esclavizada a técnicas complicadas y el intento de aplicación de la contabilidad de costos donde no vale la pena el esfuerzo, detendrán el progreso.

2.— Evitar que la confección del presupuesto se vuelva demasiado mecánica.

En esencia, el factor juicio no puede ser suprimido de la buena confección del presupuesto, no importa cuán científicas sean nuestras medidas. Deberían utilizarse mejores técnicas presupuestarias para sostener los juicios, no para sustituirlos. Esto no significa que no debamos presionar por más exactitud, pero poner demasiado énfasis sobre esto significará disminuir la importancia del funcionario presupuestario.

3.— Reconocer las necesidades legislativas.

Muchos funcionarios presupuestarios miran al cuerpo legislativo como un mal necesario, cuyos miembros no pueden entender el presupuesto de ninguna manera. Esto es así en su mayor parte, porque le hemos dado tan poco que entender. El presupuesto por resultados basado en un concepto contractual proporciona una excelente oportunidad para darles cifras significativas, en base a las cuales, ellos pueden tomar decisiones de política y programación en vez de cifras diseñadas para decisiones administrativas. El Consejo de Directores de la General Motors, no pierde su tiempo revisando archivo de empleos. Una razón es que la administración les da trabajo más importante de que preocuparse.

4.— Trabajar en la reducción del número de fondos y resistir la creación de otros nuevos.

5.— Promover un deseo real para un presupuesto honesto, intentándolo, y hacer del presupuesto una cuenta de administración, mostrando tanto los fracasos como los éxitos.

6.— Trabajar por la reorganización del gobierno y un poderoso jefe ejecutivo.

7.— Mejorar la calidad del personal empleado en el proceso presupuestario, tanto al nivel del servicio como a los niveles centrales.

8.— Cambiar la actitud pasiva de la oficina central de presupuestos hacia una acción positiva.

El proceso presupuestario es lo suficientemente negativo, sin necesidad

de instigarlo. El énfasis en los resultados, no en los objetivos, ayudará. Trabajar con los Servicios para realizar una mejor labor. Usar otros instrumentos fuera del presupuesto como medios de control. Darle tanta atención a la suficiencia y a los resultados de los programas como a su eficiencia.

9.— Liberar al personal del presupuesto de tanta rutina como sea posible.

Una relación demasiado estrecha del personal del presupuesto al proceso contable de rutina les impedirá desarrollar mejoras y de tener la oportunidad de trabajar con los organismos donde se ejecuta el trabajo.

10.— Desarrollar recompensas e incentivos por los mejores trabajos.

En el servicio público a menudo criticamos más de lo que alabamos. Si queremos hacer que nuestros administradores tengan conciencia de los costos y deseos de mejorar la ejecución, ellos necesitarán de incentivos.

Si se pueden tomar estas medidas, se proveerá de un marco y una atmósfera para hacer efectivo el presupuesto. Debemos estudiar el grado relativo de centralización versus descentralización en el proceso presupuestario. Los Jefes de Departamentos también forman parte del grupo y también ellos necesitan disponer de las herramientas de administración.

En el supuesto que los presupuestos basados en programas y resultados hayan sido, hasta hoy, los mejores medios para la administración presupuestaria, se ha puesto énfasis en algunos de los aspectos más importantes de la estructura necesaria para hacer una efectiva presupuestación. Debemos asegurarnos que el presupuesto por resultados continuará contribuyendo hacia un mejor gobierno y no será sólo una solución pasajera o una táctica super refinada. Ese no fue su propósito cuando se concibió y tampoco debería serlo en el futuro.



## EL MINISTERIO DE HACIENDA (1)

Por Fernando Alarcón Andrade

El Ministerio de Hacienda —una de las trece Secretarías de Estado— tiene como función primordial formular y ejecutar la política financiera del país. Para este efecto está dotado de una serie de organismos e instrumentos que se complementan entre sí.

En la cúspide de la organización se encuentra el Gabinete, o Ministerio propiamente tal, a cargo de un Ministro.

Las diversas unidades administrativas que componen el Ministerio —lato sensu— son de dos clases: o dependientes —y que tienen la calidad de servicios fiscales y pertenecen al aparato central de la Administración; o no dependientes— y que pueden tener la calidad de servicios semifiscales o autónomos e integran el sector institucionalmente descentralizado de la Administración. El organigrama del Ministerio se ve en la página siguiente.

### I. — DEL MINISTRO DE HACIENDA

El Ministro de Hacienda es el Jefe máximo del Ministerio. Respecto de los servicios dependientes, esta jefatura es amplia; así lo dice la Ley de Ministerios. Respecto de los descentralizados, ejerce supervigilancia en la forma y términos que en cada caso determina la Ley.

#### LUGAR QUE OCUPA EL MINISTRO EN EL ORDEN DE PRECEDENCIA DE LOS MINISTROS

El D. S. del Interior N.º 5802, de 21 de octubre de 1942, publicado en el D. O. del 24 del mismo mes y año, estableció el orden de precedencia de los diversos Ministros de Estado.

Este orden es importante por dos razones: 1.º Porque la subrogación del Presidente de la República en ejercicio se hace de acuerdo con ese orden, y 2.º porque tiene aplicación para los casos de la subrogación de los Ministros entre sí.

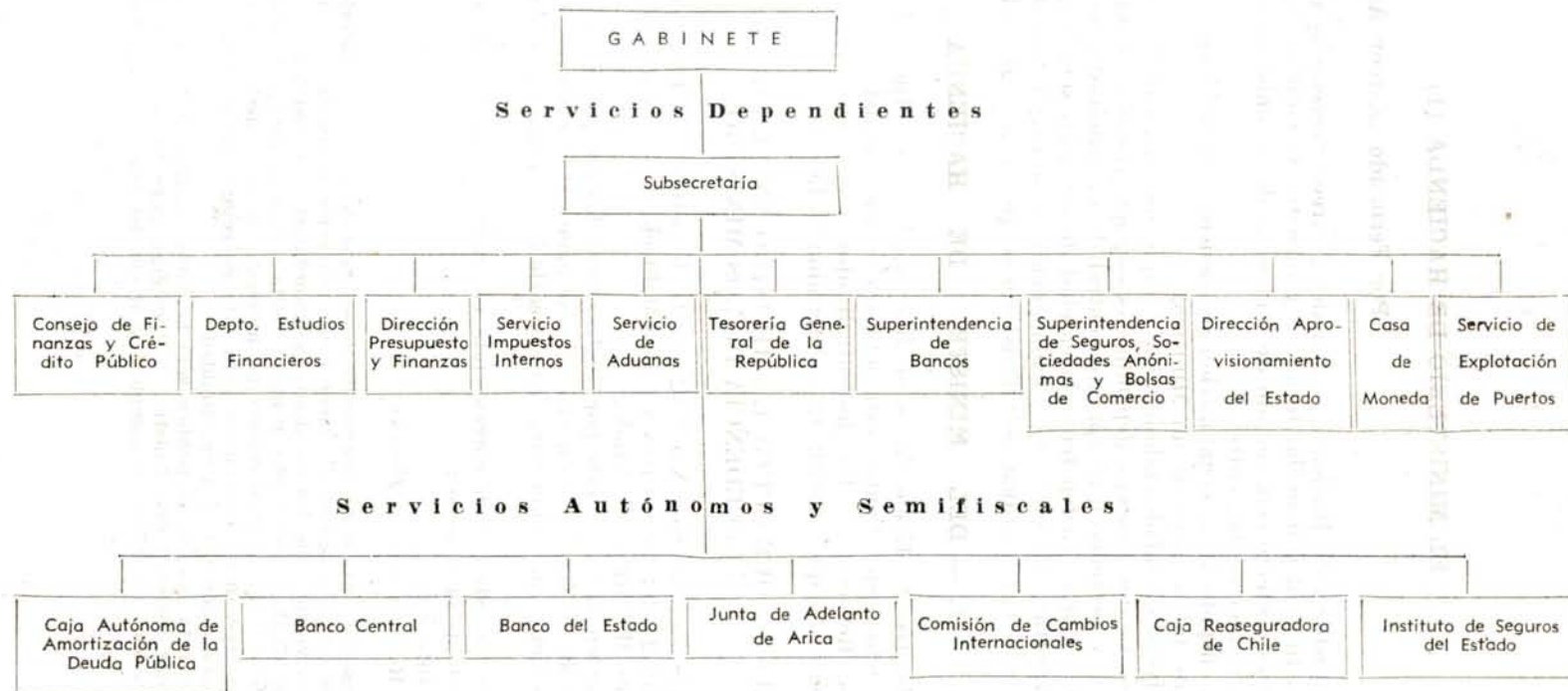
Dentro de este orden corresponde el cuarto lugar al Ministro de Hacienda, como pasa a verse:

- 1.º—Interior;
- 2.º—Relaciones Exteriores;

(1) El presente trabajo no comprende un enfoque de todo el Ministerio de Hacienda. Se había programado hacer una publicación completa de este Ministerio, pero la vigencia de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo por la Ley 13.305, de este año, y que permite a este poder reestructurar la administración pública, hace dudosa la impresión de un trabajo más extenso, dado que se esperan modificaciones para esta Secretaría de Estado, con lo que dicha publicación perdería oportunidad.

En esta ocasión se publica sólo la parte relativa al Ministro y de los organismos asesores del Ministro. Se posterga para la época en que cesen las Facultades, la publicación completa y al día del Ministerio de Hacienda.

# MINISTERIO DE HACIENDA



NOTA: La Contraloría General de la República, organismo independiente, se relaciona con el Gobierno a través de este Ministerio.

- 3.o—Economía;
- 4.o—Hacienda;
- 5.o—Educación;
- 6.o—Justicia;
- 7.o—Defensa Nacional;
- 8.o—Obras Públicas;
- 9.o—Agricultura;
- 10.o—Tierras y Colonización;
- 11.o—Trabajo;
- 12.o—Salud Pública y Previsión Social.

Al crearse el Ministerio de Minería (D. F. L. 16, de 1953), no se indicó el lugar que le correspondería en este orden. Ante el silencio de la ley, debe entenderse que ocupa el décimo tercer lugar.

Importa destacar que, de acuerdo al D. F. L. 243, de 15 de mayo de 1931, el Presidente de la República puede entregar dos o más Ministerios a un solo Ministro.

Importante, tratándose del Ministro de Hacienda, es el D. S. 4379, de 4 de octubre de 1955, del Interior, que expresa que "en los casos de renuncia, ausencia, o inhabilidad temporal del Ministro de Hacienda, lo reemplazará el Ministro de Economía, como asimismo en aquellos casos en que, llamado a resolver una materia o asunto de su cargo, exista una implicancia por razón de parentesco o por cualquiera otra causa". Este Decreto fue publicado el 28 de octubre de ese año.

Finalmente, sobre este particular conviene recordar lo dispuesto por el D. F. L. 3612, de 6 de agosto de 1930, que dispone: "El Presidente de la República podrá designar en el Decreto de nombramiento a cualquiera de sus ministros para que ocupe el primer lugar en el orden de precedencia a que se refiere el artículo 66 de la Constitución Política, sin que esta designación altere el orden establecido en el Art. 1.º del D. F. L. N.º 7912, de 30 de noviembre de 1927, para los demás Ministros. En este caso, el Ministro del Interior ocupará el 2.º lugar entre los Ministros".

### **ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL MINISTRO DE HACIENDA**

Las atribuciones y obligaciones de este Secretario de Estado son de dos clases: constitucionales y simplemente legales.

#### **I. — ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES**

Son comunes a todo Ministro. A ella se refieren los artículos 75, 77 y 78; 72 N.º 10 y 39, N.º 2 de la Constitución. En virtud de ella, corresponde al Ministro de Hacienda:

**Primero.**— Dar cuenta al Presidente de la República, antes que el Congreso abra sus sesiones ordinarias, del estado de los negocios que tiene a su cargo, para que el Presidente la dé, a su vez, al Congreso. (Art. 77).

Esta obligación mira a la confección del Mensaje Presidencial.

La Constitución Política dice en el artículo 77, inciso primero:

"Luego que el Congreso abra sus sesiones ordinarias, deberán los Ministros dar cuenta al Presidente de la República del estado de la Nación,

en lo relativo a los negocios del departamento que cada uno tiene a su cargo, para que el Presidente la dé, a su vez, al Congreso". La expresión "luego que el Congreso abra sus sesiones ordinarias" debe entenderse en el sentido siguiente: "Con anterioridad a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso...".

**Segundo.**— Presentar al Presidente de la República el proyecto de Presupuesto anual de los gastos que deban hacerse en su Departamento, y darle cuenta de la inversión de las sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior. (Art. 77).

Esta obligación tiene por objeto la confección del Proyecto de Presupuesto y de la Cuenta de Inversión.

El artículo 77, inciso segundo de la Constitución, dice: "Con el mismo objeto (el del inciso primero, nota anterior), estarán obligados (los Ministros) a presentarle (al Presidente) el presupuesto anual de los gastos que deban hacerse en sus respectivos departamentos, y a darle cuenta de la inversión de las sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior".

**Tercero.**— Firmar las órdenes del Presidente de la República en negocios que tengan atinencia con su Departamento. Sin este esencial requisito las órdenes del Presidente de la República "no serán obedecidas". (Art. 75).

Dice el artículo 75: "Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo, y no serán obedecidas sin este esencial requisito". Sobre esta materia, ha dicho el Consejo de Defensa Fiscal, hoy Consejo de Defensa del Estado, en Informe N.º 481, de 22 de julio de 1942: "Es equitativo y conveniente proceder a la dictación de un nuevo decreto, cuando el primero no fue firmado por el Ministro respectivo, sin necesidad de iniciar nuevamente las gestiones pertinentes, porque de esta manera quedarían valorizados, todos los actos que por omisión de la firma del Ministro pudieran ser nulos o de dudosa legalidad". (Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilena, Constitución y Leyes Políticas, pág. 108, I).

La Contraloría ha dicho en relación a este artículo: "La publicación de una ley en el "Diario Oficial", sin Toma de Razón por la Contraloría del decreto promulgatorio provisto de la firma del Ministro correspondiente, carece de valor legal, en virtud de este artículo. 0/45.915, de 1949. (Repertorio de Legislación y Jurisprudencia. Leyes Políticas. Pág. 108, (2) II).

**Cuarto.**— Puede asistir, cuando lo estime conveniente, a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en los debates. En estos casos tiene preferencia para hacer uso de la palabra, pero no derecho a voto. (Art. 78).

Los Reglamentos de las Cámaras de Diputados y Senadores se han encargado de reglamentar esta disposición.

Dice el artículo 78: "Los Ministros podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto".

**Quinto.**— Contestar, verbalmente, cuando proceda, las observaciones o acuerdos que la Cámara de Diputados realice o adopte como órgano fiscalizador de los actos del Gobierno (Art. 39, N.º 2).

Dice el artículo 39, N.º 2. "Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: Fiscalizar los actos de Gobierno. Para ejercer esta atri-

bución la Cámara puede, con el voto de la mayoría de los Diputados presentes, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República. Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros y serán contestados por escrito por el Presidente de la República o verbalmente por el Ministro que corresponda”.

Don “José Guillermo Guerra, en su obra La Constitución de 1925, pág. 239 (citado por Repertorio, pág. 62), dice: “La Cámara puede adoptar acuerdos de carácter general y aún políticos, o bien sugerir observaciones” respecto de los actos gubernativos ejecutados o por ejecutarse, debiendo transmitirlos “por escrito” al Presidente de la República. ¿Con qué objeto? Para que el Presidente de la República las tome en cuenta y resuelva en conformidad a los dictados de su conciencia y a las facultades que le otorga la Constitución.

El Repertorio, en Pág. 63, transcribe el siguiente párrafo aparecido en el diario “El Mercurio”, Santiago 3 de agosto de 1945, Pág. 11: “Ahora, como todo asunto, todo debate, toda indicación o petición que signifique “fiscalizar los actos del Gobierno” es materia inconstitucionalmente impropia del conocimiento del Senado, es de clara verdad que los honorables Senadores no pueden plantear tales asuntos o debates, ni formular tales indicaciones o peticiones, y que el H. Senado puede y debe rechazarlos, en actitud de respeto a las disposiciones constitucionales y reglamentarias que así prescriben”. Ríos, Juan Antonio.

**Sexto.**— Debe firmar, conjuntamente con los otros Ministros y el Presidente de la República, los decretos de emergencia a que se refiere el artículo 72, N.º 10 de la Constitución Política del Estado, esto es, los decretos que autorizan gastos no consultados en la Ley de Presupuestos, a fin de “atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin grave daño para el país”.

## **2.—ATRIBUCIONES Y DEBERES SIMPLEMENTE LEGALES.—**

La competencia legal del Ministro de Hacienda es doble: a) en cuanto simple Ministro. En esta virtud, hay veces que concurre con todos los Ministros a la resolución de determinados asuntos, y veces que actúa sólo en asuntos que son de competencia de todo Ministro; y b) En cuanto Ministro de Hacienda.

### **En cuanto simple Ministro:**

Concurre con todos los otros ministros:

#### **1.—A la expedición de los decretos de insistencia.—**

Llámase decreto de insistencia aquellos que, representados por la Contraloría General de la República en uso de su atribución de velar por la constitucionalidad y legalidad de los Decretos Supremos, son firmados por

el Presidente de la República y todos los Ministros de Estado, mandándose que esa Contraloría tome razón de ellos.

La Contraloría debe representar (1) aquellos decretos (2) que adolezcan de inconstitucionalidad o ilegalidad.

**2.—A la cancelación de las cartas de ciudadanía. D. L. 747, de 1957;**  
texto definitivo: D. S. 3.690, de julio de 1941.

El decreto se firma por el Ministro del Interior y el Presidente. El Ministro de Hacienda debe firmar un acta.

El acuerdo respectivo se toma en el Consejo de Ministros.

**3.—Al Consejo de Ministros.—**

Este Consejo reúne a todos los Ministros y al Presidente de la República, cuando se trata de resolver asuntos que sean de trascendencia o importancia nacional. Esta entidad es de hecho; no tiene otra sanción legal que la referencia que de él hace el D. L. 747, referido en el número anterior.

**4.—Firma ciertos decretos "Por orden del Presidente".—**

Como todo Ministro, tiene competencia para actuar "Por orden del Presidente". En este sentido, puede expedir los decretos que versen sobre las siguientes materias, con su sola firma (L. 13.329, de 15 de junio de 1959):

(1) El término "representar" significa, de acuerdo a la técnica legal, que la Contraloría devuelve al ejecutivo el decreto, sin tomar razón de él, por adolecer de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En caso de insistencia, el Contralor debe, en todo caso, dar cuenta al Congreso y al Presidente de la República dentro de los 30 días de haber sido dictados estos decretos, enviando copia completa de ellos y de sus antecedentes al Congreso, para fines de control.

(2) Los imperativos del decreto son a:) **anotación y numeración:** es un trámite común a todo decreto. Se realiza en el Ministerio de origen. Consiste en tomar constancia de él y ponerle el número de rigor; se expresa: "**anótese**"; b) **Toma de razón:** es un acto en virtud del cual la Contraloría constata la legalidad y constitucionalidad del decreto. Se expresa: "**tómese razón**"; c) **refrendación:** es la verificación que realiza la Contraloría si el ítem variable del Presupuesto o la Ley especial a que se imputa el gasto tiene o no fondos suficientes y disponibles. Se expresa: "**refréndese**"; d) **Visación:** es el acto por el cual el Ministro de Hacienda aprueba un gasto desde el punto de vista financiero. No se expresa en el decreto, pero la Contraloría representa todo decreto que, debiendo ser visado, no lo es. A esto se refiere el Art. 135 de la Ley N° 10.336; e) **comunicación:** es la transcripción de todo decreto que signifique gastos o compromisos para la Caja Fiscal a la Tesorería General y de ésta a la Tesorería respectiva. Se expresa: "**Comuníquese**"; f) **publicación o notificación:** tiene por objeto poner en conocimiento del interesado el contenido y tramitación del decreto. La ley chilena no ha dicho qué decretos deben publicarse. La costumbre administrativa ha resuelto: deben publicarse los decretos que producen efectos de un modo más o menos general. Se expresa en este caso, con la palabra "**publíquese**". Cuando no se publica basta la mera notificación al interesado se expresa: "**notifíquese**". Esto ocurre con los decretos de interés particular. (Aylwin, Patricio. Derecho Administrativo, Manual, Edit. Jurídica, Pág. 174 y siguientes).

**Primero.**— Nómbramiento de empleados públicos para cargos de un grado o sueldo inferior al 2º de la escala de sueldos o su equivalente si se trata de empleos en el Servicio Exterior, con excepción de los funcionarios a que se refiere el número 5º del artículo 72 de la Constitución Política del Estado.

**Segundo.**— Concesión de permisos, licencias, feriados y declaraciones de estar acogido el funcionario a reposo preventivo;

**Tercero.**— Comisiones del servicio dentro del país que se confieran a empleados de un grado o sueldo inferior al 1º de la escala de sueldos;

**Cuarto.**— Reconocimiento del derecho a percibir asignaciones familiares, de título, de estímulo, de traslado, anticipos gratificaciones, mayores remuneraciones por años de servicios, trienios, quinquenios, sobresueldos en general y reconocimiento de servicios para los efectos de la previsión, cualquiera que sea la cuantía de estos asuntos y el grado o sueldo del funcionario beneficiado. Estas autorizaciones incluyen al personal jubilado en lo que le fueren aplicables;

**Quinto.**— Permutas de empleados que gocen de un sueldo superior al que corresponde al grado 2º de la respectiva escala de sueldos.

La Ley 13.329, expresa que tratándose de los decretos de permuta, ellos deben ser firmados por los Ministros que tienen a su cargo los Servicios de los cuales dependen los interesados y deben ser expedidos por el Ministerio correspondiente, que tenga orden superior de precedencia.

Continúa la Ley 13.329 diciendo que las permutas que, con arreglo al inciso segundo del artículo 97 del Estatuto Administrativo (D.F.L. 256, de 1953), deben ser autorizadas por el Presidente de la República, podrán ser decretadas con la sola firma del o los Ministros que corresponda, cuando se trate de cualquiera de los empleos a que dicha disposición se refiere, siempre que no difieran en más de tres grados;

**Sexto.**— Traslados, destinaciones, suspensiones, declaraciones de vacancia y peticiones de renuncia de empleados de cargo o sueldos inferiores al grado 2º sin perjuicio de las atribuciones que en dichas materias corresponda a los jefes o directores de Servicios;

**Séptimo.**— Arrendamiento hasta por cinco años, de propiedades destinadas al Servicio Público, cuya renta mensual no excede de cinco sueldos vitales para el departamento de Santiago, y siempre que se reserve el Gobierno la facultad de poner término al arrendamiento, dando un desahucio máximo de tres meses y se sujete al pago de las rentas a la condición de consultarse fondos en los Presupuestos respectivos;

**Octavo.**— Pago o autorización de los gastos ordinarios de la Administración Pública, consultados en los ítem variables del Presupuesto o en leyes especiales, hasta la cuantía que fije el Presidente de la República por decreto supremo, no pudiendo ésta exceder de diez sueldos vitales anuales para el departamento de Santiago;

**Noveno.**— Convocatoria a propuestas públicas, cualquiera que sea su cuantía; y aceptación o rechazo de las mismas, hasta un monto de cuarenta millones de pesos (\$ 40.000.000);

**Décimo.**— Cumplimientos de sentencias ejecutorias que afecten al interés fiscal;

**Décimo primero.**— Traspaso de fondos, con arreglo a la Ley Orgánica

de Presupuestos, entre un ítem y otro del Presupuesto del Ministerio (la Ley dice "de cada Ministerio"), hasta la suma correspondiente a diez sueldos vitales anuales para el Departamento de Santiago;

**Décimo segundo.**— Reconocimiento de cuentas pendientes cualquiera que sea su cuantía;

**Décimo tercero.**— Determinación de las fianzas que el personal del N° 1 deberá rendir con arreglo a las leyes y reglamentos vigentes y cancelación de las mismas.

**Décimo cuarto.**— Rectificación y aclaración de los decretos de firma del Presidente de la República, que sean solamente de forma y no alteren el fondo de la resolución correspondiente.

**Décimo quinto.**— Autorización para percibir viáticos por más de 30 días y que no excedan de 90 días en el año.

Antes de la Ley 13.329, los Ministros de Estado también tenían facultades para obrar "Por Orden del Presidente", expidiendo decretos con su sola firma. Tal facultad estaba sancionada principalmente en la Ley 7179, la que fue expresamente derogada por el artículo 5° de la Ley 13.329.

Dice el artículo 3° de la ley recién anotada que los decretos que sean dictados en virtud de ella, lo serán "Por Orden del Presidente" y "se expedirán y tramitarán en la forma que los decretos suscritos por el Presidente de la República".

Agrega el artículo 4° que para que los Ministros puedan hacer uso de la facultad que se les otorga por esta ley, se necesitará autorización del Presidente de la República, otorgada por una sola vez, mediante decreto supremo. Bajo el imperio de la Ley 7179 la autorización era anual.

Por D. S. 3064, del Interior, de 15 de junio, se autorizó a los Ministros de Estado para firmar con esa fórmula. Por el N° 2 de este Decreto se fijó en el máximo de 10 sueldos vitales anuales para el departamento de Santiago la cuantía de los pagos o autorización de los gastos ordinarios de la Administración Pública, consultados en los ítem variables del Presupuesto o en leyes especiales, que podrán decretar los Ministros de Estado con arreglo a la fórmula "Por Orden del Presidente".

Finalmente, por el artículo 2° de esta Ley se dijo que "las autorizaciones que se concedan por el artículo anterior (para firmar "Por Orden del Presidente) se entienden sin perjuicio de las facultades que en las mismas materias correspondan a los Directores o Jefes de Servicios con arreglo a las leyes vigentes".

## **En cuanto Ministro de Hacienda**

### **1.—Competencia para firmar Decretos "por orden del Presidente".**

La Ley 13.329 da competencia exclusiva al Ministro de Hacienda para resolver ciertos asuntos mediante decretos que no llevarán la firma del Presidente de la República. Estos Decretos deben llevar la fórmula sacramental "por orden del Presidente". A este respecto, son aplicables los artículos 2.º, 3.º y 4.º de la Ley 13.329, aludidos en el párrafo anterior. Es de advertir que esta Ley derogó por entero todo aquello que, relacionado con el Ministerio de Hacienda, contenía la antigua Ley 7179.



La Ley 13.329 dice que el Ministerio de Hacienda dictará decretos, con la sola firma del Ministro, y que versen sobre las siguientes materias:

**Primero.**— Fijación de los recargos para el pago de los derechos de aduanas;

**Segundo.**— Liberación de derechos de aduana, con arreglo a las leyes, sin perjuicio de lo establecido en el N° 9 del párrafo anterior (1);

**Tercero.**— Concesión de jubilaciones, pensiones de retiro, montepíos y otorgamiento de desahucio, cualquiera que sea la cuantía de estos beneficios, y

**Cuarto.**— Devolución de impuestos, contribuciones, derechos, multas o por otros conceptos, sin perjuicio de las facultades que en estas materias corresponden a la Dirección General de Impuestos Internos.

#### Desarrollo de la facultad para firmar decretos "Por Orden del Presidente".

##### 1º—Fijación de los recargos para el pago de derechos de Aduana.—

Ultimamente la fijación de estos recargos ha sido hecha por las Leyes de Presupuesto, y para el año correspondiente. Por ejemplo, para 1958 rigieron los artículos 18 y 19 de la Ley 12.844, aprobatoria del Presupuesto de 1958. Esto debe entenderse complementado y modificado por los artículos 56 y 57 de la Ley 12.861 y 169 de la Ley 13.305.

2º—**Liberación de derechos de Aduana**, con arreglo a las leyes, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores también en este aspecto sobre la internación de especies que vengán destinadas para el servicio de las Legaciones o Consulados o para el uso particular del personal diplomático y consular acreditado en el país.

Entre otras, las siguientes leyes facultan al Ejecutivo para conceder liberaciones totales o parciales (1).

a) **DFL. 208, de 1953:** Art. 4º: Libera las internaciones efectuadas por la industria pesquera. (A la fecha está en consulta si está liberación debe o no otorgarse por decreto);

b) **DFL. 386, de 1953:** Libera a los **FF.CC. del EE.**, autorizando al Presidente a decretarla por intermedio del Ministerio de Economía, con la firma del Ministro de Hacienda. Por Decreto de Economía N° 166, de 27 de octubre de 1953, se ordenó a las Aduanas despachar sin necesidad de decreto supremo previo las internaciones de dicho servicio. La legislación de los aforos se hace por un decreto posterior y cada cierto tiempo;

c) **Ley 6912, de 1941:** Liberaciones de las partidas 1937, 1937 A y 1937 B. Decreto de Hacienda, previo informe de la Superintendencia de Aduanas.

d) **Ley 7.200, de 1942:** Art. 26: Liberación para industrias nuevas que se establezcan en zonas fijadas por el Presidente.

(1) El N° 9 aludido, ubicado en el párrafo correspondiente al Ministerio de Relaciones Exteriores, se refiere a la facultad que tiene ese Ministerio para dictar decretos con la sola firma del Ministro de esa Cartera y referentes a liberación de derechos de aduana y otros para la internación de especies que vengán destinadas para el servicio de las Legaciones o Consulados o para el uso particular del personal diplomático y consular acreditado en el país, con arreglo a las disposiciones aduaneras correspondientes.

(1) Datos proporcionados por el Vista de Aduanas señor Juan Braughton F.,

e) **Ley 7.747, de 1943:** Art. 17: Faculta al Presidente para liberar de derechos a las **nuevas empresas chilenas cuyo objeto sea producir o transformar cobre, fierro, acero y que utilicen minerales nacionales.**

f) **Ley 7.986, de 1944:** Faculta al Presidente para otorgar liberación a las **empresas cuyo objeto principal sea producir hierro en lingotes o acero laminado, procedente de minerales nacionales.**

g) **Ley 9.674, de 1950:** Faculta al Presidente para liberar de derechos a las **maquinarias, materiales, etc., destinados a la ejecución de obras públicas que importen la Dirección General de Obras Públicas, la Dirección General de Pavimentación y la Dirección de Pavimentación de Santiago.**

h) **Ley 9.839, de 1950:** Actualmente esta Ley, junto con la 12.084, ha sido refundida en un solo texto por el D. S. 6973, de 1956, sobre Comisión de Cambios Internacionales, publicado el 23 de noviembre de 1956.

Faculta al Presidente de la República para liberar de derechos de internación a las **maquinarias y elementos para instalar industrias que no existan en el país y que consuman a lo menos un 80% de materia prima nacional para liberar la internación de maquinarias agrícolas y de la pequeña y mediana minerías.** Esta liberación alcanza también a la **industria pesquera,** pero téngase presente la observación formulada al respecto (Nº 1).

i) **Ley 9850, de 1950:** Art. 2º, **Misión Naval y Aérea de los EE. UU. de Norteamérica.**

j) **Ley 9950, de 1951:** Liberación para harina de trigo, trigo y semillas, importados por INACO.

k) **Ley 10.328, de 1952:** Art. 2º. Favorece a la **Embajada de los Estados Unidos de Norteamérica.**

l) **Ley 11.791, de 1955:** Liberación para **equipos radiológicos de diagnóstico y tratamiento médico, accesorios y repuestos y películas radiográficas.** Es decreto de Hacienda con firma del Ministro de Salud.

m) **Ley 11.841, de 1955:** Libera al **Servicio Nacional de Salud** las **internaciones** efectuadas con cargo a un crédito de US\$ 3.000.000.— a que se refiere el decreto de Economía Nº 1527, de 15 de octubre de 1952. Liberación decretada previo informe de dicho Servicio.

n) **Ley 12.061, de 1956:** **Fundación Rockefeller,** **investigaciones agrícolas.** Decreto conforme a la partida 1901, para la liberación del menaje de los **expertos extranjeros contratados para desempeñarse en Chile.**

ñ) **Ley 12.432, de 1957:** Faculta al Presidente para suspender o rebajar tributos aduaneros a diversas mercaderías.

o) **Ley 4321, Arancel Aduanero:** Art. 9. Faculta al Presidente para rebajar los derechos específicos de algunas mercaderías de primera necesidad hasta en un 50%.

### **3º.— Concesión de jubilaciones, pensiones de retiro, etc.**

Corresponde también al Ministerio de Hacienda dictar decretos, con la sola firma de su Ministro, sobre **concesión de jubilaciones, pensiones de retiro, montepíos y otorgamiento de desahucios,** cualquiera sea la cuantía de estos beneficios. Antes de esta Ley, la cuantía, para estos efectos, era limitada.

Para tener una visión más exacta de la competencia del Ministerio de Hacienda sobre este particular, conviene recordar dos leyes de reciente dic-

tación. Antes de la dictación de estas leyes todo lo relativo a jubilaciones, pensiones de retiro, etc., estaba prácticamente radicado en este Ministerio. Luego por Ley 12.428, de 1957, se creó la Sección Pensiones para el personal de Carabineros de Chile. En seguida, el DFL. 14, de 1953, organizó la Oficina de Pensiones del Ministerio de Defensa. Finalmente, por Ley 12.861, art. 14, se estableció que los decretos sobre estas materias los firmaría el Ministro correspondiente: Carabineros, Interior; Defensa, Defensa Nacional.

Por Ley 13.329 se autorizó al Ministro de Hacienda para firmar los decretos que versan sobre las materias que se han indicado en este párrafo. Por esta misma Ley se dijo lo siguiente, tratándose de los Ministros del Interior y de Defensa. El Ministro del Interior tiene competencia para firmar "Por Orden del Presidente", decretos sobre concesión de retiros al personal de Carabineros (N.º 11, párrafo II, art. 1.º) concesión de pensiones de retiro y montepío al personal y familia, respectivamente, del Cuerpo de Carabineros e Investigaciones (N.º 14, id.). De su parte, el Ministro de Defensa tiene competencia para firmar "Por Orden del Presidente", decretos sobre concesión de pensiones de retiro, montepío y desahucios del personal de las diversas ramas de la Defensa Nacional, cualquiera que sea su cuantía y de indemnizaciones por accidentes de aviación en acto determinado del servicio.

El Ministro de Hacienda puede firmar, con la fórmula antedicha, decretos sobre pensiones de retiro. Estas pensiones se refieren a personal de Gendarmería, Investigaciones, Identificación y ex Policías.

#### **4.º — Devolución de impuestos, etc.**

Finalmente, el Ministerio de Hacienda tiene competencia para dictar decretos, con la sola firma de su Ministro, sobre devolución de Impuestos, contribuciones, derechos, multas o por otros conceptos, sin perjuicio de las facultades que en estas materias corresponden a la Dirección General de Impuestos Internos.

Obsérvese que la enumeración de las materias de resorte exclusivo del Ministro es abierta: se habla de devolución de derechos, multas "o por otros conceptos". En seguida, obsérvese que se dejan vigentes las facultades que, sobre estas materias, tiene la Dirección General de Impuestos Internos.

La Dirección puede hacer devoluciones sin sujeción a cuantía. Sin embargo, en el hecho está limitada a la cantidad que le consulta, para estos efectos, la Ley de Presupuestos. Obra por "resolución", que debe ser tramitada en la Contraloría General de la República.

#### **2.—Competencia para firmar o visar ciertos decretos.**

La Ley manda que el Ministro de Hacienda concorra con su firma en la expedición de ciertos decretos que son de origen de otro Ministerio. Su concurrencia se justifica porque por estas órdenes se compromete la Caja del Fisco. En otros casos, la Ley manda que el Ministro "vise" ciertos decretos. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República prevee esta última situación.

### Requieren la firma del Ministro:

Entre otros, los decretos que versan sobre:

- Comisiones al exterior, becas; DFL. 256, de 1953.
- Arriendo de bienes raíces realizados por organismos de la Administración, cuando el precio del arrendamiento es superior al 10% del avalúo del predio.
- Imputación a algún ítem del Ministerio de Hacienda. Ejemplos "Cuentas Pendientes" ítem 6—1—4v/4, "Devoluciones", ítem 6—1—10—c.
- Aprobación y modificaciones de los presupuestos de las Instituciones de previsión, cualquiera que sea su dependencia.
- Autorizaciones que comprometen el crédito público.
- Distribución de fondos de la Ley del Cobre, N.o 11.828.
- Distribución de fondos de excedentes agrícolas.

En estos casos, el Ministro debe colocar su **firma entera** en el Decreto.

### Requieren visación:

El artículo 135 de la Ley 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, expresa que ningún decreto de pago de fondos públicos que se efectúe con cargo al ítem variables del Presupuesto o a leyes especiales, será tramitado por la Tesorería General, ni cumplido por la respectiva Tesorería, mientras no haya sido debidamente refrendado por la Contraloría, previa VISACION del Ministro de Hacienda.

Por la visación, el Ministro aprueba el gasto desde el punto de vista financiero.

En virtud de la disposición citada, el Ministro debe visar todos aquellos decretos que ponen los fondos variables a disposición de cada servicio, aquellos que significan traspasos de fondos de éstos y aquellos en que se nombra personal a contrata, etc.

La visación opera respecto de cualquier decreto de cualquier Ministerio que verse sobre materias indicadas en el Art. 135 de la Ley N.o 10.336.

Materialmente, el Ministro "visa" colocando su **media firma**.

### 3. — Integra y preside el Comité Económico de Ministros, el Consejo de Finanzas y Crédito Público y la Comisión a que se refiere el D. S. 4634, de Hda. de 1954

El Comité Económico de Ministros nació por D. S. 2628, de 20 de julio de 1942, D. O. de 4 de agosto de ese año.

Este Comité está constituido por el Ministro de Hacienda, que lo preside, y los de Trabajo, Agricultura, Economía, Obras Públicas. Habría que agregar, ahora, al Ministro de Minería.

El Comité debe realizar todos aquellos estudios y adoptar todos los acuerdos necesarios para la adecuada coordinación de las funciones económicas.

Para su mejor trabajo, puede designar comisiones. La designación de los miembros de estas comisiones se hace por medio de decretos expedidos por el Ministro de Hacienda. Los nombramientos son ad-honorem.

Todos los servicios públicos deben proporcionar al Comité los antecedentes e informaciones que éste les solicite.

La forma práctica en que se llevan adelante las resoluciones del Comité es el decreto, el que es dictado por el Ministro correspondiente; tratándose de materias de carácter general, el decreto es expedido por el Ministro de Hacienda.

Del Departamento de Finanzas y Crédito Público de la Comisión a que se refiere el artículo 634, de Hacienda, se trata más adelante. (Véanse páginas 35 y 36.)

#### 4. — Intendencia en el nombramiento de ciertos personeros

De acuerdo con la legislación vigente, corresponde al Ministro de Hacienda, con el consentimiento del Presidente de la República, nombrar ciertos personeros, como los Notarios de Hacienda, Agentes Generales de Aduana, representantes del Ejecutivo ante instituciones descentralizadas del Ministerio, etc.

#### 5. — Competencia en otras materias

Entre otras cosas, con firma del Presidente de la República, autoriza la existencia de sociedades anónimas, la instalación de agencias extranjeras de sociedades anónimas; decreta la reforma de estatutos de estas mismas entidades; decreta, en beneficio de las municipalidades, la participación que les corresponde a estas Corporaciones en el impuesto de bienes raíces; decreta las subvenciones a las instituciones, de acuerdo con lo que dispone la Ley de Presupuesto vigente, a condición de que no se trate de subvenciones a establecimientos educacionales, etc.

De otra parte, el Ministerio tiene competencia en lo relativo a la inspección de sociedades anónimas, bolsas de comercio y seguros; en lo relativo a acuñación de monedas y emisión de especies valoradas; en lo relativo a puertos, etc., materias éstas que, si bien no son de carácter financiero, han sido entregadas al Ministerio de Hacienda por la íntima vinculación administrativa que existe con materias de tipo financiero.

#### 6. — Competencia financiera

Entendiéndose por competencia financiera aquella que habilita para intervenir en decisiones de ingreso y o gasto público.

Esta competencia está consagrada fundamentalmente en el DFL. 7912, de 1927, Orgánico de Ministerios. En esta Ley se enumera una serie de atribuciones que corresponden al Ministerio de Hacienda y que representan, en términos generales, el marco de acción que tiene el Ministro para llevar a cabo sus múltiples funciones.

Haciendo las debidas enmiendas y agregaciones a la enumeración contenida en el Art. 6 de ese DFL, aparece que el Ministro de Hacienda tiene las siguientes actuales atribuciones y deberes:

Corresponde al Ministerio:

- 1.0 — Dirigir la política financiera del Estado.
- 2.0 — Elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto Fiscal.
- 3.0 — Elaborar el proyecto de ley de presupuesto de inversiones.
- 4.0 — Aplicar y fiscalizar los impuestos de carácter interno.
- 5.0 — Lo concerniente a Aduanas y derechos y contribuciones aduaneras.

- 6.o — Recaudar las rentas públicas y administrarlas.
- 7.o — Intervenir en los tratados comerciales y de pagos.
- 8.o — Intervenir en todo lo relacionado con el crédito público, la presentación al Congreso de los proyectos de contribuciones y financiamiento de aquellos que signifiquen gasto para el Estado.
- 9.o — Abastecer de los materiales de trabajo a los servicios del Estado.
- 10.o — Intervenir en todo lo relativo a las leyes monetarias y crédito.
- 11.o — En lo relativo al reaseguro y seguro de bienes.
- 12.o — En lo relativo al comercio internacional.
- 13.o — En lo relativo a la coordinación de las inversiones públicas.
- 14.o — Evacuar los informes a que se refiere el D. S. 40, de 1957, del Ministerio de Economía.

Además, el Ministro tiene a su mano diversas herramientas legales que le permiten solucionar un déficit de Caja.

La regla general de esta larga enumeración está contenida en el N.º 1, que dice que corresponde al Ministro "dirigir la política financiera del Estado".

Naturalmente, el Ministro en el cometido de sus altas funciones, no trabaja solo. Sus funciones las realiza, ya asesorándose de determinadas unidades que le coadyuvan en su labor, ya a través de los organismos que integran la arquitectura ministerial.

Sobre este último particular, entonces, puede decirse que el Ministro dirige la política financiera del país a través de las facultades que las leyes le otorgan a los diversos Directores o Jefes de Servicios Fiscales de Hacienda, los cuales se encargan de poner en marcha el aparato cuya jefatura poseen. Esto es así, porque; "El ministro, como representante del Presidente de la República, es el Jefe inmediato de todos los Servicios y funcionarios públicos dependientes de su Ministerio (Art. 13, Ley 7912)".

Aparte de las unidades y organismos indicados hay otras oficinas que colaboran en la labor del Ministro y respecto de las cuales el Secretario de Hacienda ejerce sólo una supervigilancia. Son éstos los organismos semifiscales y autónomos, que colaboran con él en razón de la materia que conforman su competencia.

En este orden de ideas hay, finalmente, un tercer grupo de oficinas, las que están, por así decirlo, al margen del cuadro administrativo del Ministerio: son la Centraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado. El primero es un organismo autónomo e independiente de todo ministerio, aunque sus relaciones con el Ejecutivo se realizan precisamente a través del Ministerio de Hacienda. El segundo es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia. Ambos tienen competencia financiera.

## II. — ORGANISMOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA

### 1. — Organismos Asesores:

- Subsecretaría.
- Consejo de Finanzas y Crédito Público.
- Departamento de Estudios Financieros.

Aparte de los indicados, desempeñan labores asesoras los siguientes:

a) La Contraloría General de la República; b) Consejo de Defensa del Estado; c) Oficina de Estudios Tributarios, de los Servicios de Impuestos Internos; d) Banco Central; e) Oficina de Racionamiento de la Administración Pública; f) Pueden citarse, también, la Comisión Informante del D. S. 40, de 1957, de Economía y la Comisión Permanente de Asesoría Crediticia y Monetaria.

## 2.—Organismos de línea fiscales.

—Dirección de Presupuesto y Finanzas—. Este organismo también desempeña funciones asesoras, en cuanto debe confeccionar, conjuntamente con el Ministro y el Presidente, el proyecto de ley de Presupuesto Fiscal, e intervenir en la discusión de ese documento financiero.

- Servicio de Impuestos Internos
- Servicio de Aduanas
- Tesorería General de la República
- Superintendencia de Bancos
- Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio
- Dirección de Aprovisionamiento del Estado
- Casa de Moneda de Chile
- Servicio de Explotación de Puertos

## 3.—Organismos de línea semifiscales y autónomas.

- Banco Central
- Banco del Estado
- Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública
- Comisión de Cambios Internacionales
- Caja Reaseguradora de Chile
- Instituto de Seguros del Estado
- Junta de Adelanto de Arica

Véase en seguida cómo se comportan estas entidades frente a las materias que constituyen la fundamental competencia del Ministerio. Todo en forma muy general.

a) La elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto fiscal corresponde efectuarla, conjuntamente con el Ministro, a la Dirección del Presupuesto.

b) La elaboración del Proyecto de Presupuesto de Inversiones debe efectuarla el Departamento de Estudios Financieros.

c) La aplicación y fiscalización de los impuestos de carácter interno corresponde a los Servicios de Impuestos Internos.

d) Lo concerniente a Aduana, derechos y contribuciones aduaneras compete a los Servicios de Aduana.

e) La recaudación de las rentas públicas corresponde a los Servicios de Tesorería y, algunas veces, al Banco del Estado. La administración de estas rentas corresponde a la Tesorería con acuerdo del Ministro.

f) Lo relativo a la inspección de sociedades anónimas, bolsas de comercio y seguros, compete a la Superintendencia de Sociedades Anónimas, Bolsa de Comercio y Seguros.

g) Lo relativo a acuñación de monedas y emisión de especies valoradas compete a la Casa de Moneda de Chile en relación con el Banco Central.

h) La intervención en los tratados comerciales y de pago a la Subsecretaría de Hacienda.

i) Lo relacionado con el crédito público, en cuanto diga relación con emisión de bonos, al Consejo de Finanzas y Crédito Público. Igualmente interviene en este campo la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública.

j) Lo relativo a Puertos pertenece al Servicio de Explotación de Puertos.

k) El abastecimiento a los servicios del Estado de materiales de trabajo, compete a la Dirección General de Aprovisionamiento del Estado.

l) Lo concerniente a las leyes monetarias y de crédito, al Banco Central de Chile.

m) Lo relativo al reaseguro, a la Caja Reaseguradora de Chile. Lo relativo al seguro de bienes del Estado, al Instituto de Seguros del Estado.

n) Lo relativo al Comercio Internacional, al Departamento de Comercio Exterior de la Subsecretaría de Hacienda y a la Comisión de Cambios Internacionales, sin perjuicio de la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ñ) Lo relativo a la coordinación de las inversiones públicas, a la Comisión de Coordinación de las Inversiones Públicas, creada por D. 6.454, de 11 de agosto de 1955.

o) El otorgamiento de pensiones de jubilación, concesión de desahucios y reconocimiento o concesión de otros beneficios previsionales, corresponde a la Subsecretaría del Ministerio, a través de su Departamento Administrativo.

p) Y, finalmente, corresponde al Ministerio de Hacienda dictar los decretos supremos que autorizan en cada caso particular a las instituciones semifiscales y autónomas para contraer compromisos a plazo en moneda extranjera de cualquiera naturaleza. Así lo dice la Ley 12.067.

\* \* \*

En la decisión que adopta el Ministro de Hacienda en estas diversas materias cuenta con la amplia colaboración de la Subsecretaría de Hacienda, que pasa a ser, así, el primer organismo asesor de este Secretario de Estado. Además, la Subsecretaría es el canal por donde ejecuta el Ministro estas decisiones. Así, los decretos, instrucciones, oficios, etc., del Ministro, se llevan a cabo por intermedio de este Servicio.

A continuación se verán las atribuciones que tienen los distintos organismos asesores del Ministro.



## I.— ORGANISMOS ASESORES

### I.— SUBSECRETARIA Y ADMINISTRACION GENERAL

#### Legislación básica:

D. F. L. 7.912, de 30 de noviembre de 1927, artículo 14. Publicado en D. O. de 5 de diciembre de ese año DFL. 5/9.969, de 13 de diciembre de 1956, que fusiona la Dirección de Pensiones con el Departamento Administrativo y de Rentas para dar lugar al Departamento Administrativo de la Subsecretaría. DFL. 8.974, de 13 de diciembre de 1956, que funciona el Departamento de Aduanas con el Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía, para dar lugar al Departamento de Comercio Exterior y Rentas. D. S. 4.727, de Hacienda, publicado el 25 de junio de 1957, que aprueba el Reglamento Orgánico de la Subsecretaría.

#### Organización:

Consta de los Departamento Administrativo y de Comercio Exterior y Renta. Hay una Oficina de Partes y Archivo, El Jefe Superior de la Subsecretaría es el Subsecretario.

El organigrama del Servicio es, entonces, el siguiente:



#### Competencia:

Se verá la competencia general de la Subsecretaría; la competencia del Subsecretario y la de cada uno de los Departamentos.

#### I.— Competencia General de la Subsecretaría.

Le corresponde estudiar y proponer al Ministro todas aquellas medidas que incidan en materias relacionadas con la política económico-financiera del Estado. Especialmente le corresponde intervenir en las siguientes materias:

—En la dirección de la política financiera del Estado. Emerge la Subsecretaría, aquí, como un órgano colaborador general del Ministro;

—En la elaboración de los proyectos de Entradas y Gastos de la Nación;

—En la dictación de normas o instrucciones relativas a la recaudación de las rentas públicas y su administración;

—En el estudio, preparación y revisión de las leyes tributarias, monetarias, de Bancos o instituciones de crédito;

—En el control del crédito público;

—En la preparación de proyectos de contribuciones y financiamientos de aquellos que signifiquen gastos para el Estado;

—En la preparación y discusión de los Tratados de Comercio y de Pagos;

—En la dirección de la política tributaria tanto interna como aduanera;

—En el estudio, preparación y revisión de las medidas sobre cambios internacionales;

—En el control superior de las sociedades anónimas, Compañías de Seguros y Bolsas de Comercio, a través de la Superintendencia respectiva;

—En la dictación de normas e instrucciones relativas a la acuñación de monedas y emisión de especies valoradas;

—En la aplicación del Estatuto Administrativo y demás leyes complementarias con respecto a los servicios independientes y organismos o servicios relacionados con el Supremo Gobierno a través del Ministerio de Hacienda;

—Debe intervenir, además, en la tramitación de solicitudes sobre pensiones de jubilación y otros.

Obsérvese que la competencia que la Subsecretaría tiene sobre estas materias consiste solamente en "intervenir" en ellas, en los términos expresados. De ahí que, para evitar conflictos de competencia, el Reglamento Orgánico de este Servicio haya dicho que "la intervención de la Subsecretaría" en las materias señaladas es "sin perjuicio de las atribuciones propias de los demás Ministerios, de los servicios dependientes o de los organismos que se relacionan con él".

Y esta intervención la tiene precisamente para asesorar en debida forma al Jefe del Ministerio.

## II.— Competencia especial del Subsecretario.

A este respecto, hay fundamentalmente tres leyes a aplicar: a) la Ley de 1887, Orgánica de Ministerios de la época; b) el DFL. 7.912, Orgánico de Ministerios vigente, y D. S. 4.727 de 1957, Orgánico de la Subsecretaría y Administración de Hacienda.

Se cita la Ley de 1887 porque el DFL. 7.912, dispuso que se derogaba toda ley anterior referente a organización de ministerios contraria a ella, de lo que debe inferirse que aquellas disposiciones que sobre Subsecretarías tiene la Ley de 1887 y no son contrarias al DFL. de 1927, están vigentes.

Del estudio combinado de los tres cuerpos legales y otros textos resulta la siguiente competencia del Subsecretario de Hacienda:

## **A.— Competencia Administrativa:**

Es común a todo Subsecretario.

1.— Tiene a su cargo la responsabilidad especial de la administración del servicio interno del Ministerio.

En este sentido debe dirigir, distribuir, controlar y aprobar la labor del personal de su dependencia y dictar órdenes y resoluciones respecto del cumplimiento de dicha labor. Le corresponde, pues, la dirección general de los trabajos de la Subsecretaría.

Todo lo anterior en virtud de ser el Subsecretario el Jefe de la Oficina.

2.— Debe autorizar las copias de los documentos del despacho.

3.— Debe legalizar las firmas de los funcionarios dependientes del Departamento. En este sentido el Subsecretario es pues Ministro de Fe.

4.— Debe firmar las providencias que exijan la tramitación de las materias pendientes ante la Secretaría, usando para ello la fórmula: "Por el Ministro".

5.— Debe presentar la documentación y despacho de la Secretaría de Hacienda al conocimiento y firma del Presidente de la República.

## **B.— Competencia técnica.**

1.— Debe conocer de todos aquellos asuntos que no corresponden a organismos técnicos determinados;

2.— Debe estudiar y someter a la consideración del Ministro de Hacienda todas aquellas materias de la competencia del Ministerio;

3.— Debe revisar y presentar al Ministro todos aquellos asuntos que sean de su resolución;

4.— Debe proponer al Ministro los planes y medidas de orden general que corresponda aplicar para el mejor funcionamiento de los Servicios dependientes y para el ejercicio de las atribuciones que las leyes respectivas concedan al Ministro de Hacienda respecto de los organismos relacionados con él.

## **C.— Concurrencia a Comisiones o Consejos.**

El Subsecretario es miembro integrante de algunas Comisiones o Consejos. Así, es miembro del Consejo de Finanzas y Crédito Público y de la Comisión creada por el Decreto 40, de 1957, del Ministerio de Economía. Igualmente lo es del Consejo de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado.

## **III.— Competencia del Departamento Administrativo.**

La corresponde conocer y tramitar lo relacionado con las diversas reparticiones dependientes de Hacienda, en cuanto tengan relación con el personal y normas del Servicio y con las materias de su competencia y, en especial, con la aplicación del Estatuto Administrativo, sistemas previsionales en cuanto afecten a la Administración y los demás asuntos que no estén encomendados a otro Departamento.

Atiende, de manera exclusiva, todo cuanto se refiere a pensiones, jubilaciones, pensiones de gracia y otros beneficios del personal de la Administración del Estado, con exclusión de Carabineros y Defensa, que se tramitan a través de sus respectivas Oficinas de Pensiones. (1).

#### **IV.— Competencia del Departamento de Comercio Exterior y Rentas.**

Dictada la Ley 12.084 —que creó la Comisión de Cambios Internacionales— y el DFL 9974 de 1954, que trasladó el Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía a la Susecretaría de Hacienda, en donde pasó a constituir un Departamento con características jurídicas especiales, por tener funciones propias otorgadas por la Ley y una planta propia anexa a la general de la Subsecretaría, puede concluirse que la actual competencia es la siguiente. Le corresponde (1):

##### **1.—En materia de Comercio Exterior.**

- Estudiar y resolver las materias relacionadas con exportaciones o normas de control de calidades de éstas, que no hayan quedado incluídas en la Ley 12.084;
- Resolver sobre el régimen de exportación anual de productos agropecuarios o industriales;
- Resolver sobre la inclusión y prohibiciones de mercaderías en la lista de importación y sus modificaciones, modalidades, etc.;
- Resolver sobre el régimen de depósito para importaciones del sector público y de operaciones de crédito diferido de este sector;
- Estudiar los mercados extranjeros para los efectos de la colocación de nuestra producción exportable y para las posibilidades de abastecimiento de mercaderías que necesita el país. A base de este estudio se elaboran normas o recomendaciones para los productos, a fin de facilitar la exportación de determinados productos. Estos estudios comprenden precios y modalidades de importación en el país comprador;
- Proponer nuevas normas de control de calidades en cooperación con otros Servicios (Agricultura, Instituto de Investigación y Ensayos) y mejoramiento de las existentes y dictar las modificaciones;
- Efectuar los estudios sobre Tratados de Comercio, Convenios de Pagos y otros instrumentos económicos internacionales y vigilar la aplicación de los vigentes, manteniendo un sistema de información permanente;
- Analizar los documentos económicos emanados periódicamente de los organismos especializados de la NU (Cepal, Fao, Gatt y Fondo Monetario);

(1) Datos proporcionados por el Jefe de este Departamento, señor Samuel Radrigán.

- Realizar, en general, cualquier estudio económico relacionado con el comercio internacional y la situación de nuestra balanza de pagos;
- Mantener una información estadística de intercambio comercial por países y por rubros principales.

## **2.—En materia de Aduanas en general:**

- Estudiar de las peticiones de liberaciones de gravámenes aduaneros.
- Realizar los estudios convenientes a la modificación del Arancel Aduanero.

## **2.—CONSEJO DE FINANZAS Y CREDITO PUBLICO.**

### **Origen. Legislación Básica.**

Este Consejo fue creado por DFL 364 de 3 de agosto de 1953, que es su Ley Orgánica. Vino a reemplazar la Comisión de Crédito Público, creada por Ley 7.200. Además, es aplicable a este Consejo, el DFL 4/2.702, de agosto de 1942.

### **FUNCIONES DEL CONSEJO.**

#### **1.—El Consejo es asesoría del Ministro.**

El artículo 2º del citado DFL, expresa que corresponde primordialmente a este organismo, el “aconsejar, coordinar y regular con un sentido de unidad, la formulación y ejecución de la política fiscal, crediticia y monetaria con miras a armonizar su acción a las finalidades generales de la política económica del Gobierno”.

En cumplimiento de esta función, el H. Consejo debe tomar conocimiento, anualmente, de diversos documentos de carácter financiero y económico. Están indicados en el Art. 4º del mencionado DFL.

#### **2.—Debe autorizar la emisión de bonos estatales.**

De conformidad al artículo 3º del DFL 4/2.702 de 1º de agosto de 1942, Reglamentario de la fenecida Comisión de Crédito Público y vigente por mandato del DFL 364 (artículo 3.º), debe el Consejo autorizar la emisión de bonos del Estado o que tengan la garantía del Estado. Sin esta autorización, el decreto respectivo no puede ser cursado por la Contraloría General de la República.

---

(1) Un trabajo detallado de este organismo puede verse en la Revista de Finanzas Nº 6, del Departamento de Estudios Financieros, último trimestre de 1958. Trabajo de D. José Sulbrandt C.

### 3.—Debe elaborar el Proyecto de Presupuesto de Ecnos.

De acuerdo al artículo 1º del DFL. 4/2.702, debe el H. Consejo confeccionar, antes del 15 de diciembre de cada año, un Proyecto de presupuesto para el año siguiente, que consulte, por una parte, una estimación de la suma de que se dispondrá en el mercado interno para las inversiones en títulos de largo plazo que puedan emitir el Fisco, las Municipalidades, el Banco del Estado y los Bancos Hipotecarios y, por la otra, la distribución de esas disponibilidades entre las instituciones indicadas de acuerdo a sus necesidades.

El Presupuesto debe ser examinado por el Ministro.

### 4.—Debe autorizar la transferencia de bonos dólares emitidos según Ley 12.084.

Finalmente, y por así disponerlo el D. 9953, de 10 de diciembre de 1956, de Hacienda, corresponde al Consejo autorizar la transferencia de bonos dólares emitidos en conformidad al artículo 21 transitorio de la Ley N.º 12.084.

Las normas que rigen la autorización de estos bonos son las siguientes:

“Se autorizará la transferencia de estos títulos cuando se cumpla cualquiera de estas condiciones:

a) Cuando se haya efectuado el pago de la deuda original; esto es, aquella que dio origen a la emisión del bono;

b) Cuando actualmente se esté pagando dicha deuda, aunque lo sea bajo condiciones distintas a las estipuladas primitivamente.

En estos casos se autorizará una sola transferencia, la que procederá en favor de cualquier acreedor del titular del bono, vale decir, aun en favor de una persona o entidad distinta a aquella que dio origen a la emisión de los bonos dólares”.

“Se autorizará, igualmente, la transferencia de estos títulos cuando se trate de importar mercaderías en el carácter de “sin cobertura”.

“En este caso, el exportador extranjero no podrá solicitar nueva transferencia”.

(Acuerdo adoptado en sesión de 15 de julio 1957).

### Composición del Consejo.

El Consejo está integrado por los siguientes miembros:

- Ministro de Hacienda, que lo preside;
- Subsecretario de Hacienda;
- Director General de Impuestos Internos;
- Director del Departamento de Estudios Financieros;
- Director de la Dirección de Presupuesto y Finanzas;
- Tesorero General de la República;
- Superintendente de Aduanas;
- Superintendente de Bancos;
- Presidente o Gerente del Banco Central;

- Presidente o Gerente de la Caja Autónoma de Amortización de la deuda Pública;
- Presidente o Gerente del Banco del Estado.

Las funciones se desempeñan al honorem.

**Secretaría.** En el hecho, la Secretaría del Consejo es llevada por un funcionario del Departamento de Estudios Financieros.

**Funcionamiento del Consejo.** El Consejo funciona en Pleno y dividido en dos Comités:

Al Pleno le corresponde todo aquello que no ha sido entregado a los comités.

Estos son:

**Comité de Finanzas Públicas,** integrado por los miembros que señala la letra a) del Art. 6.º del DFL, y al cual le corresponde “efectuar en forma permanente el análisis de la situación financiera del Gobierno y entidades dependientes y de las medidas que estime necesario presentar a consideración del Consejo para lograr unidad de acción en el campo de la política fiscal”, y

**Comité de Crédito Público.** Integrado por los miembros indicados en la letra b) del artículo 6º de ese DFL, y al cual le corresponde “estudiar las tendencias del mercado monetario, de crédito y de capitales y las influencias que ejercen en el curso de la economía nacional, como asimismo proponer las medidas que se estimen convenientes para regular los medios de pago en concordancia con la estabilidad y ritmo de desarrollo económico del país.”

**Coordinador** de los estudios de estos Comités es el Director del Departamento de Estudios Financieros.

**Sesiones del Consejo.** Señala el Art. 7º del DFL Orgánico del Consejo, que éste deberá reunirse ordinariamente una vez al mes, salvo que el Ministro de Hacienda estime necesario citarlo a sesiones extraordinarias.

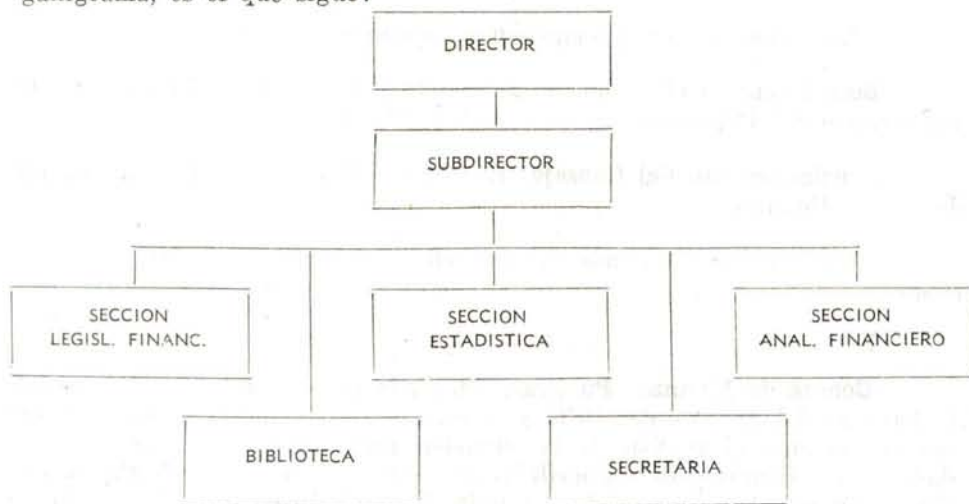
Por su parte, los Comités deben reunirse las veces que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

**Observaciones:** En el hecho, el H. Consejo de Finanzas y Crédito Público no funciona dividido en Comités, sino en forma de un solo cuerpo.

### 3.—DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS FINANCIEROS

**Legislación básica.** DFL 102 de 18 de junio de 1953; DFL 363 del mismo año y Ley 11.764 de 27 de diciembre de 1954.

**Organización.** Está a cargo de un Director. Consta de tres secciones: a) Análisis Financiero; b) Estadística; c) Legislación Financiera. Su organigrama, es el que sigue:



**Funciones.** Son de doble carácter:

**Asesora:** En virtud de esta función, deben los miembros del Departamento asesorar al Ministro de Hacienda en los asuntos de su Ministerio. Esta labor se realiza a través de informes que expide periódicamente esta oficina y que tienen como finalidad mantener informado al Ministro y presentarle alternativas para sus importantes decisiones: a través de entrevistas personales de los integrantes del Departamento con el Ministro y con el Subsecretario de la Cartera y, finalmente, a través de la integración de los miembros del Departamento en diversas Comisiones creadas ad-hoc para el estudio y resolución de determinadas materias.

**Investigadora:** En virtud de esta función, le corresponde realizar estudios sobre Finanzas Públicas.

En razón de sus funciones, el Departamento de Estudios debe:

a) Realizar investigaciones sobre la Hacienda Pública, las instituciones autónomas y semifiscales, que conduzcan a un conocimiento más preciso de los efectos económicos de los ingresos y gastos gubernamentales y que propendan a un mejor aprovechamiento de los recursos financieros del Estado;

b) Realizar estudios que informen periódicamente al Ministro de Hacienda acerca de la marcha financiera del Gobierno y de las instituciones autónomas que se financien con aportes fiscales;

c) Recopilar y sistematizar los datos financieros del Gobierno que permitan realizar estudios que demuestren en cifras significativas la situación fiscal;

d) Presentar un informe anual al Ministro de Hacienda acerca de la situación de las finanzas públicas en el año anterior, en base al balance de la Contraloría General de la República, los balances de las instituciones autónomas y semifiscales, el movimiento de la deuda pública interna y ex-



terna y demás factores que en forma directa o indirecta determinan las tendencias de las finanzas gubernamentales;

e) Reunir y ordenar las estadísticas y publicaciones financieras de países extranjeros con el objeto de efectuar estudios de finanzas públicas comparadas;

f) Recomendar al Ministro de Hacienda los límites máximos a que pueden llegar los gastos ordinarios del Gobierno y de las instituciones autónomas y semifiscales en el próximo período presupuestario, de acuerdo con el cálculo de la Renta Nacional, según lo dispuesto en el artículo 176 de la ley 10.343 (1) (2);

g) Preparar anualmente un apéndice técnico que divida el proyecto de presupuesto de gastos ordinarios del Gobierno en Presupuesto de Gastos y Presupuesto de Inversiones, según lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 10.343 (3).

---

(1) Dice este artículo: El Presidente de la República, por intermedio del Ministro de Hacienda, elaborará y aprobará, antes del 30 de junio de cada año, el Cálculo Estimativo de la renta nacional para el siguiente año calendario y sobre esta base comunicará a los organismos que correspondan los máximos dentro de los cuales deberán encuadrarse en el período respectivo los gastos y las inversiones públicas. La observancia de los citados máximos será, en todo caso, obligatoria para los organismos fiscales, semifiscales y autónomos, en la forma que lo determine el Reglamento.

(2) Para poder dar cumplimiento a esta disposición, un DFL. de 1953, el Nº 366, encomendó a la Corporación de Fomento de la Producción efectuar anualmente el cálculo oficial acerca del monto, distribución y estructura de la Renta Nacional.

Dicho DFL., sin embargo, no tiene fuerza legal, por no haber seguido la tramitación que correspondía. Fue devuelto por la Contraloría General de la República por oficio 40.134, de 21 de agosto de 1953. Con todo, alcanzó a ser publicado en el D. O. de 5 de agosto de ese mismo año.

Por representar una idea aceptable la contenida en ese DFL., copiamos su articulado.

**Artículo 1.º**— Corresponderá a la Corporación de Fomento de la Producción efectuar anualmente el cálculo oficial, acerca del monto, distribución y estructura de la renta nacional.

**Artículo 2.º**— La Corporación de Fomento de la Producción deberá presentar, al Ministerio de Hacienda, antes del 30 de junio de cada año, el cálculo de la renta nacional del año anterior, en forma de un esquema de Cuentas Nacionales.

**Artículo 3.º**— El Instituto de Economía de la Universidad de Chile, a base del cálculo de la Renta Nacional del año anterior, deberá entregar al Ministerio de Hacienda antes del 30 de julio de cada año un cálculo presuntivo de la Renta Nacional para el año en curso, y una proyección de estos mismos cálculos para el año siguiente. Estos antecedentes deberán presentarse igualmente en forma de un esquema de Cuentas Nacionales.

**Artículo 4.º**— Todas las entidades públicas, semifiscales, autónomas y privadas deberán proporcionar a la Corporación de Fomento de la Producción y al Instituto de Economía de la Universidad de Chile todos los antecedentes que sean necesarios para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente DFL.

(3) Dice este precepto: El Presupuesto de Gastos de la Nación se dividirá en Presupuesto de Gastos y Presupuesto de Inversión, de acuerdo con las normas que señale el Presidente de la República.

Las entradas provenientes de la gran minería del cobre se expresarán en partidas separadas.

h) Proponer a la aprobación del Ministro de Hacienda el presupuesto de inversiones de las instituciones autónomas y semifiscales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley 11.151;

i) Colaborar con el Ministro de Hacienda en la preparación de proyectos y de documentos financieros de carácter general.

#### **Concurrencia del Director de Estudios a Comisiones o Consejos.**

El Director de este Departamento es miembro integrante y coordinador del H. Consejo de Finanzas y Crédito Público. También es miembro de la Comisión creada por D. S. 4634, de Hacienda, D. O. de 9 de julio de 1954, encargada de asesorar en forma permanente al Ministro en el estudio y análisis de la situación monetaria y crediticia del país.

### **LEGISLACION BASICA DEL PRESUPUESTO DE INVERSIONES**

#### **1. — Art. 9.º, Ley 11.151:**

El Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Hacienda, confeccionará para el año 1954 y para cada año posterior el Presupuesto de Inversiones de las instituciones semifiscales y autónomas y en general, de todos los organismos que inviertan recursos del Estado, sean que éstos provengan de contribuciones, de créditos internos y externos, de ahorros o de ingresos de cualquiera naturaleza. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo a la Universidad de Chile. No obstante, los Presupuestos de dicha Universidad deberán ser aprobados por el Consejo Universitario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 10.343, de 28 de mayo de 1952 (1).

El Presidente de la República presentará al Congreso el Proyecto a que se refiere el inciso anterior, conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos de Entradas y Gastos de la Nación, para el año respectivo y para los efectos de su aprobación.

#### **2. — DFL. 102, de 1953, Orgánico del Departamento de Estudios Financieros**

Art. 2.º: Le corresponde a este Departamento: f) Proponer a la aprobación del Ministro de Hacienda el proyecto de presupuesto de Inversiones de las instituciones autónomas y semifiscales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley 11.151.

#### **3. — DFL. 200, de 1953, Orgánico de la Corporación de Inversiones**

Art. 1.º: Le corresponde a esta corporación la elaboración de un plan de inversiones de las instituciones semifiscales de previsión social, con exclusión de la Caja de Previsión de Empleados Particulares.

No obstante el Presidente de la República, al enviar anualmente al Congreso Nacional el Plan de Inversiones a que se refiere el artículo 9.º de

(1) El art. 18 de la Ley 10.343 dice: "La Universidad de Chile fijará anualmente su presupuesto y la planta y sueldos del personal, sin perjuicio de los aumentos que se les asignen por leyes especiales, con aprobación del Presidente de la República".

la Ley 11.151, podrá proponer la eliminación de las instituciones que estime conveniente del plan.

**4. — Ley 7.200, art. 3.º:**

Las instituciones fiscales y semifiscales deberán someter anualmente a la aprobación del Presidente de la República sus presupuestos de entradas y gastos; la planta de su personal con sujeción a lo dispuesto en el artículo 1.º, y un **plan de inversión** de los recursos de que dispongan.

Esta obligación deberá ser cumplida con cuarenta y cinco días de anticipación a lo menos, a la fecha en que deban comenzar a regir dichos presupuestos, los que se entenderán tácitamente aprobados si el Presidente de la República no se pronunciare sobre ellos a la fecha en que deben entrar en vigencia.

En caso de que el Presidente de la República introduzca modificaciones a los presupuestos y plantas a que se refiere el inciso primero, regirán éstos con dichas modificaciones.

El Ejecutivo deberá remitir a la Cámara de Diputados copia íntegra de los presupuestos dentro de los treinta días siguientes a su aprobación expresa o tácita.

Los Vicepresidentes o Jefes de Servicio que no cumplan con lo dispuesto precedentemente, cesarán en sus funciones. El Presidente de la República lo declarará así en decreto fundado que dejará a salvo la validez de los actos ejecutados en el entretanto.

**5. — DFL. 364, de 1953, Orgánico del Consejo de Finanzas y Crédito Público**

Para el cumplimiento de sus funciones el Consejo deberá tomar anualmente conocimiento de las siguientes materias: Art. 4.º, letra b): Proyecto de Ley de Presupuesto de Inversiones del Estado que debe elaborarse en virtud del artículo 9.º de la Ley 11.151.

**6. — Ley 13.305, art. 224:**

Mientras reciben la aprobación legal que determina el artículo 9.º de la Ley N.º 11.151, los Presupuestos de Inversiones de las instituciones a que dicho artículo se refiere, regirán por duodécimas partes mensuales, con aprobación del Presidente de la República.

**NOMINA DE LAS INSTITUCIONES COMPRENDIDAS EN  
PRESUPUESTO DE INVERSIONES**

Por dictamen 50171, de octubre 14 de 1953, la Contraloría General de la República acompañó nómina de instituciones que quedan comprendidas en el art. 9.º de la ley 11.151.

Por dictamen 55596, de 9 de octubre de 1957, dispuso la Contraloría:

“Teniendo presente los términos amplios de este precepto (Art. 9 Ley 11.151) esta Contraloría General, en la nómina a que se refiere el citado dictamen (N.º 50.171, recién mencionado), incluyó a todas las instituciones que, directa o indirectamente, invierten recursos del Estado. Por eso se encuentran incluidos en ella el Banco del Estado de Chile, la Caja Au-

tónoma de Amortización de la Deuda Pública, la Caja Reaseguradora de Chile, la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo, la Empresa Explotadora de la Industria Hotelera de Chile y la Empresa Nacional de Petróleo, y por eso también, a juicio del infrascrito, se hallan comprendidas en la disposición en estudio, además, el Departamento del Cobre y la Comisión de Cambios Internacionales.

“Es necesario explicar que cuando el citado artículo 9.º dispuso la exigencia de una aprobación legislativa para los Presupuestos de Inversiones de tales organismos, se refirió, naturalmente, a todos aquellos que no forman parte del Fisco y que, por ese motivo, no están regulados por la Ley General de Presupuestos. En este sentido, debe rectificarse el dictamen N.º 50171, en cuanto incluyó en esa disposición al Consejo Superior de Defensa Nacional.

“Finalmente, a juicio del contralor infrascrito, las fechas de presentación de los planes de inversiones de las instituciones semifiscales deben encuadrarse a lo prevenido en el artículo 9.º de la Ley 11.151, que ha venido a modificar en esta parte al artículo 3.º de la Ley 7.200’.

**La nómina de las instituciones**, empresas y organismos públicos que a juicio de la Contraloría General quedan comprendidos en el artículo 9.º de la Ley 11.151, es la siguiente:

- Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado.
- Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional.
- Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.
- Caja de Previsión de Empleados Particulares.
- Caja de Previsión de la Defensa Nacional.
- Caja de Previsión de los Carabineros de Chile.
- Caja de Retiro y Previsión Social de Empleados Municipales de la República.
- Departamento de Indemnización a Obreros Molineros y Panificadores.
- Caja de Crédito y Fomento Minero.
- Banco del Estado de Chile.
- Corporación Nacional de Inversiones de Previsión (hoy, por DFL. 2 de 1959, fusionada a la Corporación de la Vivienda).
- Comisión de Cambios Internacionales.
- Caja de Accidentes del Trabajo.
- Instituto de Seguros del Estado.
- Servicio de Seguro Social.
- Servicio Nacional de Salud.
- Servicio Médico Nacional de Empleados.
- Corporación del Fomento de la Producción.
- Corporación de la Vivienda.
- Caja de Colonización Agrícola.
- Instituto Nacional de Comercio.
- Empresa de Transportes Colectivos del Estado.
- Empresa de los Ferrocarriles del Estado.
- Línea Aérea Nacional.
- Fábrica de Maestranza del Ejército.
- Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública.
- Caja Reaseguradora de Chile.
- Corporación de Ventas de Salitre y Yodo.
- Fábrica Nacional de Aeronaves (DFL. N.º 101 y 239 de 1953).

Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas.  
Empresa Explotadora de la Industria Hotelera de Chile.  
Empresa Nacional de Petróleo.  
Junta Nacional de Auxilio Escolar.  
Junta Nacional de Cooperación Agrícola.  
Fundación de Viviendas de Emergencia.  
Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos.  
Universidad Técnica del Estado.  
Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios.  
Departamento del Cobre.

De acuerdo al DFL. 200 de 1953 sólo quedaron afectos a su régimen las siguientes instituciones:

Servicio de Seguro Social.  
Caja de Empleados Públicos y Periodistas.  
Caja de la Marina Mercante Nacional.  
Caja de Retiros y de Previsión de los Ferrocarriles del Estado.  
Caja de Carabineros de Chile.  
Caja de Empleados Municipales.  
Departamento de Previsión del Departamento Agrícola del Banco del Estado (hoy extinguido).

Por consiguiente, quedaron excluidas la Caja de Empleados Particulares, la de la Defensa Nacional y todas las instituciones particulares de previsión que ascienden a cerca de treinta (1).

---

(1) Folleto de la Corporación de Inversiones, Santiago, 1958, Depto. de Estudios y Previsión.

## OTROS ORGANISMOS ASESORES

### 1.—Contraloría General de la República: Órgano de Asesoría Jurídica.

Su ley orgánica (10.336, de 23 de mayo de 1952, Art. 29, letra a), le permite expedir informes y dictámenes que le solicite la Administración respecto a la explicación de las leyes administrativas. De ese modo, la Contraloría informa en derecho al Ministro de Hacienda.

También pueden solicitar estos informes los Jefes de Servicio. Por Oficio de 1956, la Contraloría dictó normas prácticas sobre este particular, diciendo que cada vez que un Servicio pida uno de estos informes, deberá hacerlo por intermedio del Ministerio respectivo.

Sobre esta materia importa conocer algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría:

**Ley 10.336, artículo 8.º: Competencia exclusiva para informar en derecho sobre ciertas materias.**— Sólo la Contraloría tendrá competencia para informar en derecho sobre las materias indicadas en el inciso 5.º del artículo 10.º...

**Artículo 10.º, inciso 5.º:** Corresponderá exclusivamente al Contralor informar los expedientes sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones y montepíos, o cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con la inversión o compromiso de los fondos fiscales, siempre que se susciten dudas para la correcta aplicación de las leyes respectivas.

**Ley 10.336, artículo 10.º, inc. 3.º: Emisión de informes sobre asuntos presupuestarios,** ... es obligación del Contralor emitir por escrito su informe, a petición de cualquier Jefe de Oficina o de Servicio, acerca de todo asunto relacionado con los Presupuestos...

**Estos informes serán obligatorios** para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que se refieran.

### 2.—Consejo de Defensa del Estado: Órgano de Asesoría Jurídica.

La Ley Orgánica de este organismo, D. F. L. 7/5.707, de 13 de diciembre de 1956, "Diario Oficial" de 1.º de abril de 1957, obliga a este Consejo expedir los dictámenes jurídicos que soliciten los Ministros de Estado.

### 3.—Oficina de Estudios Tributarios: Órgano de Asesoría Tributaria.

Esta Oficina encuentra su origen legal en el Art. 24, de la Ley 12.084. El Decreto 8.625, de 30 de octubre de 1956, del Ministerio de Hacienda, precisó sus funciones que, en general, consisten en realizar estudios e investigaciones de carácter económico-tributario.

Su competencia como órgano de asesoría del Ministerio de Hacienda arranca de ese Decreto.

Esta oficina funciona adjunta al Director General de los Servicios de Impuestos Internos.

Ella será tratada al referirnos a los Servicios de Impuestos Internos.

#### **4.—Banco Central de Chile: Organó de Asesoría Económico-Financiera.**

La Ley Orgánica del Banco Central, contenida en el D. F. L. 106, de 28 de julio de 1953, establece, entre sus atribuciones, la de "comunicar a los Poderes Públicos la opinión que le merezca todo proyecto e iniciativa que, a su juicio, diga relación "con las finalidades del Banco", y dar su opinión acerca de las circunstancias económicas y monetarias que inciden en la ejecución de su política". Así lo dice el Art. 42, letra m).

#### **5.—Comisión de Cambios Internacionales: Organó de Asesoría de Comercio Exterior.**

De acuerdo con su Ley Orgánica, contenida en D. S. 6973, de Hacienda, de 1956, debe este organismo informar al Ministro (y al Banco Central) cada tres meses, a lo menos, acerca de la situación del comercio exterior del país, y formular las sugerencias que estime conveniente sobre el intercambio internacional y la aplicación de los tratados y de los convenios vigentes.

#### **6.—Oficina Central de Racionalización: Organó de Asesoría Administrativa.**

Esta Oficina, dependiente de la Dirección de Presupuesto y Finanzas, debe sugerir a las autoridades correspondientes, en este caso al Ministro de Hacienda y al Director del Presupuesto, las medidas conducentes al mejoramiento administrativo y organizativo de la Administración.

#### **7.—Comisión Permanente de Asesoría Crediticia y Monetaria.**

El D. S. 4.634, de Hacienda, publicado en Diario Oficial de 9 de julio de 1954, teniendo en vista la conveniencia de realizar una política monetaria de acuerdo con las necesidades reales del país, creyó de oportunidad buscar la estrecha colaboración entre los organismos que, de modo fundamental, intervienen en estas materias. A tal efecto, creó una Comisión encargada de asesorar en forma permanente al Ministro de Hacienda en el estudio y análisis de la situación monetaria y crediticia del país y encargada de coordinar la gestión de los organismos representados. Esta Comisión está compuesta por el Ministro de Hacienda, que la preside; por el Superintendente de Bancos, que la preside, en ausencia del Ministro; un representante del Banco Central; otro del Banco del Estado y otro de los Bancos Comerciales del país. Actúa de Secretario el Director del Departamento de Estudios Financieros.

#### **8.—Comisión Informante del Decreto 40 de Economía, 1957.**

Corresponde a esta Comisión, creada por el D. S. del rubro, informar al Presidente de la República, a través del Ministro de Hacienda, las solicitudes que presenten las instituciones fiscales, semifiscales y de administración autónoma y los servicios dependientes de ésta, para contratar préstamos en moneda extranjera, importar mercaderías en consignación o con cobertura diferida. La autorización final la da el Consejo de Gabinete, materializándose, este acuerdo, como lo indica la Ley 12.967, por decreto expedido por el Ministerio de Hacienda.

Esta Comisión está integrada por: el Subsecretario de Hacienda, que la preside; por el Director del Presupuesto y Finanzas; por el Director del Departamento de Comercio Exterior; por el Presidente de la Comisión de Cambios Internacionales; por el Vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción y por el Gerente General del Banco Central de Chile.

## REFLEXIONES DE UN ECONOMISTA SOBRE LA SOCIOLOGIA DEL SUB-DESARROLLO

M. GASTON LEDUC

Profesor en la Facultad de Derecho y  
de Ciencias Económicas de París.

I.— El subdesarrollo es un estado, una situación (¿un fenómeno?), referente a un territorio (país, nación o región) o a un conjunto humano (grupo, pueblo, sociedad), o también a una rama de actividad económica (agricultura, industria, transportes, etc....).

Es difícil determinar exactamente a partir de qué momento cesa este estado, dónde se encuentra exactamente el límite entre el subdesarrollo (o la insuficiencia de desarrollo) y el desarrollo adquirido, realizado. Incluso, ¿es necesario buscar dónde fijarlo? Entre las diversas entidades (de la misma clase, se entiende), tomadas para una comparación, se notarán desplazamientos, retrasos, yendo desde la falta absoluta de desarrollo (¿back-wardness?, estado atrasado), hasta las situaciones más satisfactorias, pero incapaces, sin embargo, de caracterizar un desarrollo integralmente adquirido, dejando suponer que ya nada sería deseable —no decimos posible— en el sentido de mejoras, pasando por toda la escala de las etapas intermedias, caracterizadas por una situación retrasada frente a la de los más evolucionados, pero avanzada frente a la de los retrasados.

II.— En la escala de un conjunto demográfico territorial dado (suelo y población), parece que la expresión de "estado de desarrollo" (nulo - insuficiente (1) - suficiente - más que suficiente - completo) recoje el consentimiento de los sociólogos, ya que el objeto de nuestras reflexiones está constituido por los "problemas sociológicos del subdesarrollo".

Pero de hecho, ¿cuáles son las características de tal situación? ¿Acaso son puramente económicas, en cuyo caso, necesariamente deberíamos expresarnos en términos de subdesarrollo (o de insuficiencia de desarrollo) económico? ¿Acaso la ausencia de tal calificativo en la redacción de la materia de nuestros debates implicaría desde el principio, una toma de posiciones sobre este punto?

¿Debemos acaso discutir sobre ello? Si nos expresamos por referencia al término medio de renta real per capita, completando si es necesario, con indicaciones relativas a los niveles medios (¿cuantitativos?) alimenticios, nos quedamos en el terreno favorito de las especulaciones económicas. Se evocará entonces el díptico: riqueza-miseria, sin olvidar, sin embargo, toda la escala

(1) Pero, ¿insuficiente con respecto a qué? Esta noción implica, para la economía en referencia, una o varias condiciones que satisfacer. Recordemos particularmente la proposición de Francois Perroux: asegurar la cobertura del "costo del hombre" (de todos los hombres).

(\*) Artículo traducido de la "Revue de l'Institut de Sociologie" de la Université Libre de Bruxelles, 1959 — N° 1.



de situaciones intermediarias, tanto para los individuos como para los grupos, desde la pobreza extrema hasta el bienestar firmemente establecido.

Algunos formulan otra exigencia: la necesidad de referirse al término medio de duración de la vida humana, o más bien, a las perspectivas de vida en las diferentes edades tomadas como significativas. ¿Es conveniente discutir todavía de ello? En estas condiciones sería necesario recordar también las proposiciones, todavía más extendidas, formuladas, por ejemplo, por Alfred Sauvy (sean 10 test, cuyos dos últimos se mencionan aquí arriba) y por el rector Janne (sean 9 test, cuyos dos primeros se indican más abajo) (2).

III.— Para salir del estado de subdesarrollo, es necesario un proceso de desarrollo, el cual requiere tiempo y ciertas otras condiciones. Volveremos a ellas.

El desenvolvimiento de este proceso podría ser caracterizado por una noción que el sociólogo conoce bien, y a propósito de la cual un intercambio de puntos de vista con el economista, quizás sería útil: aquella del progreso. Francois Perroux, a quien pedimos ayuda nuevamente, nos invitó, desde el principio de los estudios publicados en la serie sobre "El Progreso Económico" de los Cuadernos del Instituto de Ciencia Económica Aplicada, a hacer una doble distinción: la de los progresos económicos y del carácter progresivo de una economía por una parte; y por otra parte, la de los fenómenos relativos al progreso, con respecto a los que se refieren al crecimiento y al desarrollo. Es efectivo que cierta literatura ha multiplicado a su gusto, las confusiones de vocabulario, lo que sin embargo, no ha clarificado las ideas. Al lado del desarrollo, del crecimiento, del o de los progresos, del avance, podríamos inscribir todavía, la expansión, incluso la prosperidad. Y estamos seguros de olvidar varias más.

IV.— ¿Permite el estado de subdesarrollo definir cierto sistema (hasta de régimen) de actividad económica? Por nuestra parte, dudamos de ello, después de haber comprobado que un mismo sistema (economía de "libre" empresa, por ejemplo) puede acomodarse a varias situaciones y que a la inversa un estado dado de insuficiencia de desarrollo puede caracterizar "tipos" de economía muy diferentes.

Ciertamente, un tipo cualquiera de economía precapitalista parece, en nuestros días, incapaz de engendrar un estado de desarrollo susceptible de ser calificado de suficiente, según la idea corriente que se hace de esta "suficiencia".

Pero, según las situaciones, los resultados alcanzados pueden ser muy diferentes, particularmente en materia de término medio de rentas per capita y de niveles de vida. Sin duda estas diferencias son menos pronunciadas en el caso de las puras "economías de subsistencia", pero no creemos que este último tipo sea característico de una situación de "desnudez", ni siquiera de un nivel de subdesarrollo, siempre y por doquiera, igual a él mismo. Pertenecen a los etnólogos decirnos lo que piensan a este respecto.

¿Acaso el estado de subdesarrollo presenta, como lo afirma el rector Henri Janne, esta propiedad de ser asociado a una "situación estacionaria

(2) Cf. A. Sauvy: "Teoría General de la Población" T. I, 241 p.

H. Janne: "Introducción al informe del coloquio sobre la economía indígena", (Instituto de Sociología Solvay), 1956, p. 12.

de la mayor parte de la economía en estudio"? Parece que es restringir de una manera excesiva el dominio de la aplicación de la noción en discusión. Pues, este estado dejaría de ser verificado en cuanto dicha "situación intermedia" llegara al fin, es decir, en cuanto a un desarrollo cualquiera, aún de la más mínima importancia, hubiera comenzado a manifestarse. Estamos así de vuelta a la cuestión planteada en el primer párrafo: ¿dónde fijar el límite de la insuficiencia, este famoso "umbral de modernidad", del cual hablan ciertos autores? Y sobre este punto también, ¿acaso no convendría seguir a François Perroux, cuando aconseja apoyarse más bien sobre la noción de los "niveles de desarrollo" y jerarquizar estos últimos por referencia a "grupos indicadores" convenientemente escogidos? Quedaría entonces, discutir sobre si es conveniente asimilar el desarrollo y la "modernización".

V.— ¿Serán más acertadas nuestras conclusiones, evocando la noción de "estructura" (económica) más bien que aquella del "sistema"? Existe efectivamente, no una, sino varias estructuras bastante características del estado de subdesarrollo, a saber, una fuerte pre-eminencia de los sectores de la economía agraria (Janne) (3) y un débil grado de mecanización (por lo cual hay un consumo muy reducido de energía per cápita).

La industria no existe o es poco importante. En cambio, contrariamente a ciertas afirmaciones simplistas, el sector terciario (comercio, actividades o más bien pseudo-actividades diversas) puede ser abundantemente provisto, y hasta pletórico. El transporte, por ejemplo, absorbe una importante fracción de mano de obra disponible. De allí la afirmación (en A. Sauvy, por ejemplo), que la presencia permanente de un "sub-empleo por insuficiencia de medios de trabajo" constituiría un test que no hay que despreciar.

Ciertamente, nos parece que todo proceso de desarrollo debe implicar inevitables modificaciones de las estructuras establecidas, engendrar, según la terminología sociológica (G. Gurvitch) una "serie compleja de des-estructuraciones y reestructuraciones". La idea que expresa esta fórmula es plenamente válida para el economista. Habría que añadir sencillamente que esta serie no es nunca la misma en todos los casos. Como lo hacía observar antes François Perroux a propósito del trabajo de Colin Clark sobre las condiciones del progreso económico, no existe un modo obligado del crecimiento económico. El camino del desarrollo no es único. Sin embargo, no iremos, en sentido opuesto, hasta afirmar que todos los caminos pueden conducir a él. Existen ciertos puntos de paso obligado, como el implantamiento de una infra estructura (inversiones), la realización de un mínimo de industrialización, el acrecentamiento del consumo de energía mecánica. El avance no es el mismo en todos los sectores. Algunos (¿artesano?) hasta pueden experimentar un retroceso. El impulso se manifestará en ciertos puntos o ciertas zonas (polos de desarrollo) donde se ejercerán efectos de propagación.

VI.— Es aquí que la ayuda de los sociólogos puede ser particularmente útil al economista. Aquel que busca comprender las razones por las cuales el desarrollo económico no se produjo sensiblemente en la misma época ni al mismo ritmo en todos los países del mundo a la vez. Quisiera, al contrario,

---

(3) El test correspondiente en Sauvy es: "Una fuerte proporción de agricultores y pescadores".

poder explicar las razones de un empuje limitado a ciertos sectores de partes habitadas del planeta: Europa occidental, luego USA, seguido del Japón y de ciertos dominios. ¿Por qué estos países y no los demás? ¿Por qué la marcha del crecimiento tanto global como llevada al promedio individual, ha sido tan diferente de una nación a otra, de una región a otra, o de un sector a otro en el interior mismo de la nación?

Ocurrió muy a menudo que el progreso no afectó sino una parte reducida de un sector de actividad, aquella en la cual operaban por ejemplo los empresarios y los inversionistas llegados del exterior, particularmente a favor de una organización política de tipo más o menos colonial. Es lo que expresan algunos autores al evocar la noción de dualismo (Furnivall-Boeke) o más aún, expresiones tales como la constitución de "enclaves" (Myrdal) o de "estacas" (H. Janne).

Se advierte que estos aportes no siempre ejercieron una especie de efecto de propulsión sobre el conjunto de la economía en referencia, pero que su radio de acción se encontró limitado justamente de manera muy estrecha. Con razón se evoca entonces (H. Janne) la "debilidad de integración global", la yuxtaposición de unidades locales o regionales (hasta sectoriales), sin lazos entre ellas. Y se plantea el problema de subdesarrollo en términos de contactos económicos y sociales. Los hechos de yuxtaposición (¿sin penetración?) una vez reconocidos, seguramente merecen explicación, en vista de un remedio, posible. ¿De dónde vienen entonces los obstáculos para el establecimiento de articulaciones más coherentes y diversificadas?

¿Hay que culpar a la "Rigidez de las estructuras sociales"? ¿Qué nos enseñan a este respecto la historia y la sociología?

VII.— Otro punto de reflexiones concierne a la distinción que es preciso establecer entre lo que es espontáneo y lo que es provocado en un proceso de desarrollo; lo que nos hace volver, en cierto modo, a la antítesis muy conocida entre lo autónomo y lo inducido (o también entre lo querido y lo padecido).

Pero, ¿qué es lo que hay que entender exactamente por desarrollo "espontáneo"? ¿Acaso es aquel que se produciría en un país considerado aisladamente y sin ningún contacto con el exterior? ¿O también aquél, que no sería sino el resultado de iniciativas individuales, guiadas por un juego más o menos concordante de motivaciones, pero sin intervención de una voluntad directora central? Parece que la historia no da muchos ejemplos correspondientes a una u otra de estas dos situaciones. (¿Sería fundamentado evocar el caso de Rusia de los soviets, para la primera, y el de Inglaterra victoriana para la segunda?).

Sea lo que fuera, en lo que se refiere a "países" actualmente en "estado" de subdesarrollo (pero que están también, en su mayoría, en vías de desarrollo), parece que la continuidad del progreso buscado no será posible sino al precio de la puesta en marcha de una "política" en el sentido más completo de este término. Esta política buscará promover un desarrollo "rápido" hasta "acelerado", según expresiones cuyo frecuente uso no basta para compensar el carácter muy aproximativo.

Por lo demás, no es necesario que tal política se manifieste por medio de una "planificación" más o menos completa de la economía en referencia.

Una combinación hábil de estímulos, de incitaciones y de presiones diversas pueden constituir lo esencial completada por programas de inversiones y, accesoriamente, por intervenciones más extendidas en el dominio de la investigación, hasta la producción misma.

VIII.— Esta acción consciente sobre los comportamientos, nos lleva al terreno de la psicología, tanto individual como social.

Esta incursión es inevitable y hay que convencerse que el problema por resolver no es solamente de la competencia del economista —lo que de ninguna manera significa, como lo señaló perfectamente Bauer, con ejemplos—, un rechazo de aceptación de la validez de las leyes económicas al nivel del subdesarrollo. Y no son solamente historiadores, como Rostow, los que han insistido sobre esta polivalencia del problema, sino también los economistas, tales como Arthur Lewis o Franfel, este último, llegando hasta denunciar en varios de sus colegas, un “cierto defecto de sensibilidad histórico-sociológico”.

Nos falta precisar en qué esferas más particulares queda por hacer un esfuerzo de unión entre la economía y las demás disciplinas sociales. Lo haremos distinguiendo, para facilitar la exposición y sin tomar partido sobre las discusiones que estos términos pueden provocar, por una parte, una esfera que se podría llamar “subjetiva” (actitudes, comportamientos, motivaciones, etc.) y, por otra parte, una esfera objetiva (ambientes sociales de la actividad).

IX.— Evocaremos en primer término la psico-sociología a la cual acabamos precisamente de aludir. El estado de subdesarrollo ¿no deriva acaso de ciertos comportamientos inconciliables con las exigencias del progreso?

Sería de desear estudios que se inspiraran de la orientación de Ruth Benedict, por ejemplo, uniendo una cultura dada a lo que se podría llamar, con Lucien Febvre, un móvil dominante.

Parece, por lo menos, que pueden comprobarse en esta esfera, ciertas incompatibilidades. Pues no hay desarrollo posible y durable de una economía sin una cierta racionalidad de las actitudes y comportamientos, sin la presencia de lo que Lewis llama “The will to economize”, que traduciríamos libremente como: voluntad de resolver de manera racional el problema de la economicidad de la vida.

El desarrollo supone, pues, una adaptación previa de las mentalidades, la que la sola virtud del ejemplo es muy a menudo impotente para realizar. El juego del efecto de “demostración” (Duesenberry-Nurkse) se limita en general a provocar en las poblaciones menos dotadas, la aparición de un deseo de estar rápidamente tan bien provistas como las demás. Pero ¿es aquél conciliable con su comportamiento frente a las exigencias impuestas por la inadaptación espontánea del ambiente natural? ¿Cómo van a reaccionar estas poblaciones frente a las técnicas y disciplinas, tales como el funcionamiento del mercado, los costos de oportunidad, el ahorro, la inversión, el mantenimiento del capital, el asumir los riesgos, etc.? El economista en busca de informaciones no puede sino desear la ayuda activa de una socio-etnología comprensiva.

Parece, en particular, que las referencias a la influencia de los factores religiosos deberían ser desde todo punto de vista, fundamentales. Se-

gún el rector H. Janne, efectivamente, una de las características del subdesarrollo estaría constituida por la "predominancia de una mentalidad del tipo mágico-religioso". No sólo ahora se ha planteado el problema de la compatibilidad de las exigencias del desarrollo económico con las influencias de carácter religioso. Pero todavía, según nuestro conocimiento, no se ha realizado ningún estudio sistemático para los países subdesarrollados (del tipo de Weber, Fanfani, Tawney, por ejemplo, para las economías de tipo avanzado). ¿Qué pensar, por ejemplo, de las influencias del Islam, de aquellas de la religión brahmánica? En la mayoría de los países subdesarrollados, como lo ha demostrado muy bien Griaule, a propósito del Africa Negra, el papel del factor religioso sobre el comportamiento humano es, en todos los campos, fundamental. ¿Habrá pues, para salir del impasse, que comenzar por transformar las mentalidades, al modo de la Turquía de Atatürk y, quizás de la China de Mao? Algunos estudios sobre la India de Nehru, serán muy necesarios: el ejemplo del Japón podría también ser evocado con utilidad.

X.— Deberíamos también tener muy en cuenta la influencia de las estructuras sociales, que constituyen tantos elementos de enmarcamiento de la actividad económica. ¿Oponen su rigidez un obstáculo absoluto a la puesta en marcha de una política de desarrollo? Estamos así de vuelta, en ciertos casos, a la influencia de los factores religiosos, como el sistema hindú de las castas, por ejemplo. Otra categoría concierne a las estructuras de carácter político, que Alfred Sauvy nos define (test N.º 10) como siendo necesariamente de carácter autoritario (de lo cual no estamos bien seguros). Se necesitan estudios más extensos; es significativo por ejemplo, que un trabajo tan importante como aquel de Fortes y Evans-Pritchard, sobre los "sistemas políticos africanos" no mencionen en absoluto el problema. Hasta se trata, en estos autores, de la adopción de una posición deliberada, que pretende dejar a los prácticos el cuidado de decidir ellos mismos el alcance de las observaciones que se les hacen.

Evocaremos también, en el mismo orden de ideas, la influencia de las estructuras jurídicas. ¿Qué debemos pensar, por ejemplo, de las incidencias de los sistemas familiares y matrimoniales, del papel de la organización de los lazos de parentesco, de los efectos de la composición y de la extensión del grupo familiar, todo un campo sobre el cual se injerta a veces la mayor parte, hasta la totalidad de los intercambios económicos de una sociedad dada, así como lo mostró claramente Mónica Wilson en su contribución a la obra bien conocida de Radcliffe y Daryll Forde, sobre el Africa? ¿Qué debemos pensar de los regímenes territoriales, o más todavía, de aquel de la forma de defentación y de utilización del suelo, tanto sobre el funcionamiento de las economías de subsistencia como sobre sus posibilidades de transformación?

Podríamos multiplicar los ejemplos. ¿Qué prueban? Una sorprendente diversidad de situaciones, que la división corriente hoy en día de los países subdesarrollados, entre los que poseen y los que no poseen una fuerte densidad de población, ciertamente no bastaría para explicarla. Pues el enfoque demográfico, aunque indispensable, no podría cubrir por completo el conjunto social. Desgraciadamente sobre todos estos planos, debemos constatar el estado todavía muy incompleto de nuestros conocimientos, sobre todo de

aquellos de los cuales el economista debería poder hacer uso para precisar las condiciones de una acción eficaz.

Precisamente, en lo que se refiere a esta acción, la cuestión esencial nos parece ser la siguiente: ¿en qué medida las estructuras sociales dadas pueden conciliarse con el cumplimiento de las funciones económicas nuevas, para las cuales no han sido construidas? He aquí un problema (el de la pluralidad de las funciones para una misma estructura) que quizás ya se ha planteado en el plano de la teoría sociológica. Sobre este punto debemos disculparnos por nuestra ignorancia.

Sería interesante seguir la suerte de las estructuras, a medida que se acentuaren las transformaciones técnico-económicas. ¿Estallarán? ¿Se adaptarán? ¿No volverán a constituirse al precio de algunos cambios, como tendrían a demostrarlo los buenos trabajos de J. Rouch, sobre los movimientos migratorios en el Oeste africano y sobre todo en el de Ghana?

Estas cuestiones son de la mayor importancia para la política económica. Aquí se corre el riesgo, ya sea queriendo conservar todo (ingenuidad etnológica de H. Janne), ya sea queriendo cambiar todo (ingenuidad etnocéntrica), en el nombre de la superioridad de las técnicas y de los modos de pensar del Occidente.

De todos modos es un problema que no puede ser resuelto por el silencio o por la ignorancia: si los técnicos tienen a veces tendencia a desconocer estas realidades sociológicas, es el deber de los economistas señalarles su error. Otro deber consiste en recordar a los interesados mismos que el desarrollo económico no puede afirmarse necesariamente sobre un juego cualquiera de motivaciones, ni sobre cualquiera estructura de ambiente. Será preciso, componer y adaptar.

XI.— Llamamos pues, a un acercamiento netamente interdisciplinario del problema general del desarrollo económico y saludamos y alentamos la acertada idea de los promotores de la nueva "Asociación de los sociólogos de la lengua francesa", de inscribir el tema, en el orden del día, en sus primeros trabajos.

Ciertamente no pretendemos disminuir la importancia de los esfuerzos ya realizados en este camino, ya sea en el idioma francés (recordemos de una vez por todas los aportes de G. Balandier y de su escuela), ya sea en los idiomas extranjeros: la iniciativa americana (Hoselitz-Herskovits) de asociar al análisis económico consideraciones relativas al cambio cultural (cultural change) que se inscribe en la misma perspectiva.

Pero si pensamos que los contactos entre sociólogos y economistas, deben ser reforzados, los resultados podían ser todavía más satisfactorios. Nos parece que los primeros trabajos deberían provenir de los etnógrafos y etnólogos y referirse no tanto a las "implicaciones" de un progreso todavía nulo o débil, sino sobre las aptitudes al desarrollo y las condiciones de una realización posible en un enmarcamiento dado. En este campo, como bien lo ha demostrado Jean-Paul Lebeuf, en una reciente comunicación (enero 1957), en la Academia de Ciencias de Ultramar, la etnología tiene un papel práctico esencial que reivindicar y que hacer. Es indispensable pues, asociarla estrechamente a la aplicación de los programas de asistencia técnica y planes de desarrollo, a falta de lo cual éstos correrían el riesgo, como ya

ocurrió en varias circunstancias, de falta de madurez y de acabar en fracasos.

Pertenece además a la sociología hacer obra de síntesis, si, por lo menos, estamos de acuerdo sobre el objeto de esta ciencia, en el sentido francés del término, es decir, como explicación de los lazos entre los fenómenos relevantes de las diversas disciplinas constitutivas, de las cuales la economía es parte. Pero el hecho de que la última palabra sea de su competencia, no le prohíbe sino que por el contrario, hacer oír su voz durante el período de balbuceos y titubeos. La tarea por cumplir es inmensa. Ningún buen operario corre el riesgo de falta de trabajo.

# Publicaciones del Departamento de *Estudios Financieros*

Apéndice Técnico del Presupuesto de la Nación 1955\* — 1956\* — 1957 — 1958.

Manual de la Organización del Gobierno de Chile — 1957\* — 1958\* — 1959.

Manual de la Administración Pública de Chile — 1959\*.

Cuentas Fiscales de Chile — 1925-57.

## **SERIE DIVULGACION**

N.º 1.—Actividades del Departamento de Estudios Financieros del Ministerio de Hacienda — 1953 — 1958\*.

N.º 2.—Tributación de Fomento al Desarrollo Económico en Chile\*.

N.º 3.—Consejo de Finanzas y Crédito Público\*

## **SERIES ESTUDIOS FISCALES**

N.º 1.—La Programación Fiscal\*.

N.º 2.—El Presupuesto Fiscal como Instrumento de Programación\*.

N.º 3.—El Presupuesto de Caja\*.

N.º 4.—La Carga de la Deuda Pública Interna\*.

## **EN PRENSA**

Consolidado del Sector Público.

Apéndice Técnico del Presupuesto de la Nación 1959.

Serie Divulgación N.º 4 "Legislación de Impuestos sobre la Renta".

N.º 5 "El Impuesto de Cifra de Negocios".

\* Agotado



---

Imprenta "El Imparcial"  
San Diego 67 — Santiago

---