

# Estudios Administrativos

---

COMPARACION DE LAS OPINIONES EXPRESADAS POR

MONSIEUR GASTON GEZE  
DE LA UNIVERSIDAD DE PARIS

Y EL

DOCTOR EDWIN WALTER KEMMERER

PROFESOR DE LA

UNIVERSIDAD DE PRINCETON, E. U. A.

REFERENTES A LA CONTRALORIA, CONTABILIDAD  
OFICIAL, Y EL PRESUPUESTO



SANTIAGO DE CHILE  
IMPRENTA Y LIT. "LA ILUSTRACION"  
SANTO DOMINGO 863

1928



# Estudios Administrativos

COMPARACION DE LAS OPINIONES EXPRESADAS POR

MONSIEUR GASTON GEZE  
DE LA UNIVERSIDAD DE PARIS

Y EL

DOCTOR EDWIN WALTER KEMMERER

PROFESOR DE LA

UNIVERSIDAD DE PRINCETON, E. U. A.

REFERENTES A LA CONTRALORIA, CONTABILIDAD  
OFICIAL, Y EL PRESÚPUESTO



SANTIAGO DE CHILE  
IMPRESA Y LIT. "LA ILUSTRACION"  
SANTO DOMINGO 863  
1928

9331

AAV56444

69840

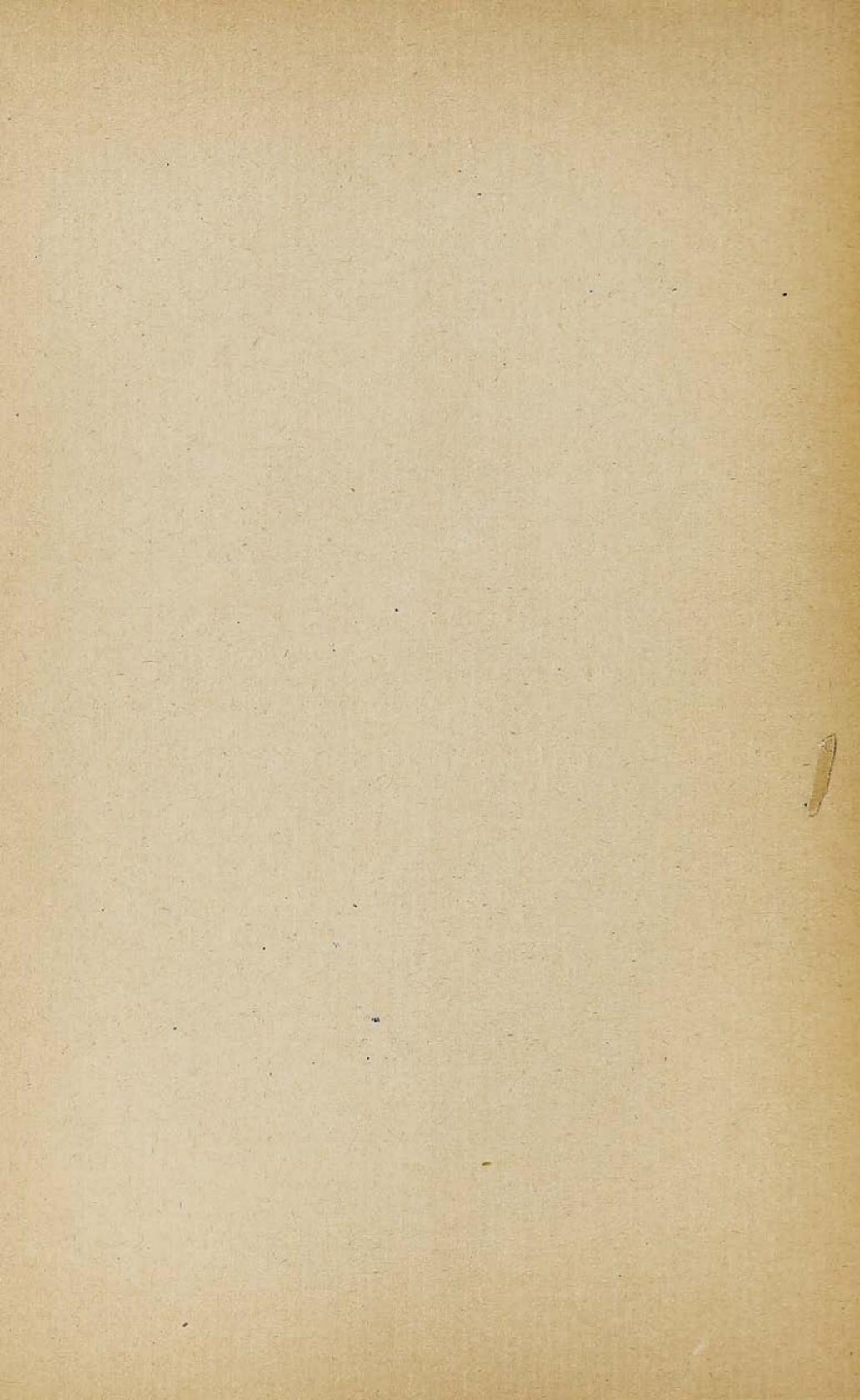
17/15/21

# INDICE

Págs.

Monsieur Geze sobre la Contraloría.....	3
«Mr. Kemmerer y Monsieur Geze.—Ligera comparación de sus ideas sobre organización de una Contraloría General».....	7
por Thomas R. Lill	
Monsieur Geze sobre la Contabilidad del Estado en su relación con las Reparticiones de Hacienda.....	17
«Mr. Kemmerer y Monsieur Geze.—La Contabilidad del Estado en su relación con las Reparticiones de Hacienda».....	21
por Thomas R. Lill	
Monsieur Geze sobre el Presupuesto y la preparación del Balance del Estado.....	31
«Monsieur Geze y el Presupuesto».....	39
por Thomas R. Lill	
«Monsieur Geze y la implantación de métodos modernos comerciales en el Gobierno».....	45
por Thomas R. Lill	
Informe del Comité de Economía y Eficiencia nombrado por el Presidente Taft de los Estados Unidos de N. América.—Conclusiones deducidas en cuanto a la Contabilidad de Gastos y los Informes Financieros...	53





BIBLIOTECA NACIONAL  
SECCION CHILENA

## Introducción

El señor Gastón Geze, profesor de Finanzas de la Universidad de París, visitó la ciudad de Santiago durante la última semana del mes de Octubre de 1927, y durante su estada en ésta, dió varias conferencias en reuniones del Consejo Nacional de Finanzas. Algunas de las ideas expresadas por el profesor Geze en cuanto a determinados principios de administración gubernativa, eran contrarias a las recomendaciones presentadas por la Misión Kemmerer.

A petición del Contralor General de la República el infrascrito redactó una serie de artículos, tratando de señalar las divergencias de opinión entre el profesor Geze y el doctor Kemmerer. Posteriormente salieron publicados estos artículos en los diarios locales.

Dado el interés general que ha despertado este asunto se considera conveniente reproducir aquí ambas series de artículos en la forma en que aparecieron en la prensa.

Santiago, 26 de Diciembre de 1927.



THOMAS R. LILL



# Principios de Organización de una Contraloría General de la República

Observaciones del profesor M. Gastón Geze

Primer principio: La organización de un control de las operaciones de contratación y de pago de los gastos por una parte, y de cobro de los impuestos por la otra, es una necesidad primordial. Sin este control, la gestión financiera da lugar a irregularidades y a malversaciones.

Segundo principio; Este control debe ser simple y rápido. De otra manera entraba el funcionamiento de los servicios públicos, retardando las decisiones. Estas pérdidas de tiempo se traducen también en pérdidas de dinero, pues aumentan los gastos de todo orden que exige la preparación de una resolución o de un acto jurídico.

Tercer principio: Este control deberá ser confiado a una autoridad única en forma de evitar dobles empleos, conflictos de competencia y de permitir utilizar todos los resultados de los diferentes controles.

Cuarto principio: El control deberá ser independiente. Las funciones del Contralor deben ser distintas de las funciones del que ordena y del que administra. Si el que controla no es independiente, su rol es inútil: sería simplemente una complicación.

Quinto principio: El control debe ejercitarse en tres momentos:

- 1.º Antes que el acto jurídico quede como definitivo (control preventivo).
- 2.º Durante la ejecución (control concomitante)
- 3.º Después de consumado (control de las cuentas).

Es preciso, pues, en la determinación del objeto del control, formular o establecer reglas muy precisas de competencia.

Sexto principio: Para que sea eficaz es necesario que el control se ejerza sobre todo lo que es por naturaleza controlable por un funcionario independiente, pero únicamente sobre lo que puede ser controlado por un funcionario. Los funcionarios no deben dirigir la política del Gobierno. Es preciso pues, evitar el confiar al Contralor la apreciación de una cuestión política. De otra manera habrá forzosamente un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Contralor. En este conflicto cualesquiera que sean las disposiciones legales, el Contralor será necesariamente vencido. Su prestigio y su eficacia desaparecerán aun para su cometido puramente administrativo.

1.º El control debe, en primer lugar, y necesariamente efectuarse sobre la legalidad de los compromisos de los pagos, y de los cobros de impuestos, es decir, sobre su conformidad absoluta con las leyes, reglamentos, el Presupuesto y con las leyes especiales de concesión de créditos o de creación de impuestos. A este respecto, los poderes del Contralor deben ser muy amplios.

2.º Este control debe también recaer cuando se trata de contratos o de operaciones jurídicas sobre la eficacia de los procedimientos técnicos de ejecución (Adjudicación, venta en licitación o propuestas, ventas convencionales). Sobre los precios, sobre las condiciones de plazo y de entrega, en la ejecución de trabajos o de aprovisionamiento, sobre las garantías a exigir a los proveedores, sobre las penalidades, etc. Todas estas cuestiones son puramente técnicas y no suscitan ningún problema de orden político.

3.º El control no debe referirse a la oportunidad de contratación del gasto. Esto es de la competencia exclusiva del Gobierno. Si, por ejemplo, el Ministro de Guerra estima que cualquier gasto militar, para el cual, por otra parte, está consultado en el presupuesto en forma regular el ítem necesario, es indispensable a la defensa nacional, el Contralor no deberá poder discutir la utilidad del gasto u oponer su veto al acto jurídico por el cual el Ministro de Guerra ordena el desembolso. Este veto no debe provenir de un funcionario, sino que exclusivamente de una autoridad política. Esta autoridad política debe ser en primer término el Ministro de Hacienda quien tiene la responsabilidad del equilibrio del Presupuesto, y, en consecuencia, debe tener las atribuciones para mantener dicho equilibrio, y, en último término, el Presidente de la República, Jefe Supremo de la Nación. Decidir esto de otra manera sería transformar al Contralor no solamente en una autoridad política, sino aun en un superior de todos los Ministros políticos.

Una organización semejante, aunque fuera constituida por



la ley, se destruiría al primer conflicto. Nunca se debe dar a una autoridad pública un poder que en la práctica no pueda ejercitar. La buena marcha de los servicios públicos exige esencialmente la separación entre el Gobierno y la administración técnica: los problemas políticos deben ser reservados a las autoridades políticas; la competencia de los funcionarios públicos debe ser limitada a las cuestiones de técnica administrativa.

Haciendo esta distinción no se reduce en forma alguna ni la autoridad ni la eficacia del Contralor. En realidad se la aumenta: se quitan de su camino los obstáculos políticos contra los cuales se estrellaría infaliblemente. Es evidente que un conflicto de orden político entre el Poder Ejecutivo y un funcionario público terminará siempre a favor del Poder Ejecutivo.

Séptimo principio: El control así limitado debe ser muy enérgico. El Contralor debe tener el poder para atajar todos los proyectos ilegales, irregulares o defectuosos desde el punto de vista técnico.

1.º Conviene pues someter a la visación del Contralor todo proyecto de acto jurídico que comprometa las finanzas del Estado.

2.º Sancionar con la nulidad jurídica todo acto jurídico que comprometa un gasto y que no lleve la visación del Contralor.

3.º Comprometer la responsabilidad pecuniaria personal y aún penal del Contralor que haya consciente e indebidamente dado su visto bueno.

¿Será preciso ir aún más lejos y decidir que la negativa de visto bueno no podrá ser quebrantada por una autoridad cualquiera, por el Poder Ejecutivo?

Esta es una cuestión sumamente delicada. Por un lado parece que el control habrá de resultar ineficaz si no se le da carácter definitivo a la negativa de visar del Contralor.

Por otra parte hay, en la vida de un país, momentos de extrema gravedad en que el Poder Ejecutivo debe poder pasar por encima de una negativa del Contralor y asumir la responsabilidad de un gasto indispensable aunque irregular; por ejemplo amenaza de guerra.

Esta es la tradición inglesa de los «Bills de indemnidad» votados por el Parlamento. Esta es la regla italiana: que la visación de la Corte de Cuentas puede ser quebrantada por una decisión del Consejo de Ministros y entonces la inscripción se efectúa bajo reservas. Esta es la regla francesa que, según la ley de Agosto de 1922, dice: «En el caso en que la seguridad exterior o interior del Estado lo exija, una deliberación del

Consejo de Ministros puede ordenar un gasto no consultado en el presupuesto».

¿Convendrá adoptar en Chile la solución absoluta o la solución relativa?

Si se adopta la solución del veto absoluto, se corre el riesgo de hacer fracasar el control, dejando sin solución el conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Contralor, lo que prácticamente significa que el Poder Ejecutivo será conducido fatalmente a violar la ley del control.

Si se adopta la solución del veto relativo que puede ser quebrantado, es necesario que la decisión del Poder Ejecutivo quede rodeada de toda clase de garantías

1.o Enumeración de los casos en los cuales podrá ser quebrantada la negativa del Contralor.

2.o Propuesta motivada presentada por el Ministro de Hacienda (Informe fundado al Presidente de la República), y bajo su responsabilidad penal ante el Parlamento.

3.o Discusión y resolución conforme del Consejo de Ministros.

4.o Decisión del Presidente de la República, suscrita por todos los Ministros bajo la responsabilidad penal de éstos.

## I.—Mr. Kemmerer y Monsieur Geze

### Ligera comparación de sus ideas sobre organización de una Contraloría General

Por Thomas R. Lill

#### PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA ORGANIZACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El señor Gastón Geze, que es profesor de Hacienda Pública de la Universidad de París, y una autoridad reconocida en materia de Presupuestos, visitó Santiago, invitado por el Gobierno, durante la semana del 24 al 29 de Octubre. Durante su estada asistió a tres sesiones del Consejo Nacional de Finanzas y dictó tres conferencias sobre los siguientes temas:

- Octubre 25: Principios de Organización de una Contraloría General de la República.
- Octubre 27: Organización del Presupuesto.
- Octubre 29: La Contabilidad del Estado en su relación con las reparticiones de Hacienda.

En vista de que los tres temas estudiados por el profesor Geze fueron también examinados por la Misión de Consejeros Financieros, presidida por el doctor Edwin Walter Kemmerer, de la Universidad de Princeton, E. U. A., es sin duda interesante comparar las opiniones del profesor Geze con las del doctor Kemmerer, para indagar dónde concuerdan y dónde divergen.

El señor Gastón Geze es profesor de Hacienda Pública de la Universidad de París. El doctor Kemmerer es profesor de Economía Política de la Universidad de Princeton. Los antecedentes de los dos maestros son bien conocidos, pero entiendo que el doctor Kemmerer, además de ser autor de numerosos libros, ha desarrollado un trabajo más práctico al reorganizar la administración pública de diversos países.

Fuera de las naciones sud-americanas que lo han consultado, el doctor Kemmerer fué llamado por Polonia y por la Unión de Sud-Africa. Es además sabido que el Gobierno de los Estados Unidos recurre frecuentemente a sus opiniones.

Cualesquiera que sean las diferencias que existan entre las ideas emitidas por el profesor Geze y las emitidas por el doctor Kemmerer, debe tenerse presente que el Dr. Kemmerer permaneció en Chile cerca de cinco meses estudiando, asesorado por un cuerpo de peritos, la situación del país y entrevistándose con los funcionarios y empleados públicos, antes de recomendar solución alguna. El profesor Geze permaneció en Santiago cerca de cinco días. Es de presumir en consecuencia que si le hubiera sido posible al profesor Geze dedicar a Chile el mismo tiempo que le dedicó el doctor Kemmerer, sus impresiones se habrían modificado bastante.

No podría decir cuál de los dos es más competente, pero me inclino a pensar, en vista de las numerosas e importantes tareas que han sido encomendadas al Dr. Kemmerer, que el prestigio y capacidad de éste no son inferiores a los del profesor Geze. Hay que reconocer, en todo caso, que la oportunidad que tuvo el doctor Kemmerer para informar con conocimiento de causa después de cinco meses de estudio, infunde mayor confianza que la que tuvo el profesor Geze para hacerlo después de cinco días.

En la presente exposición, me ha parecido conveniente reproducir las declaraciones del profesor Geze y expresar en seguida si ellas concuerdan o no con las ideas del Dr. Kemmerer.

---

«Primer principio: La organización de un control de las « operaciones de contratación y pago de los gastos por una « parte, y de cobro de los impuestos por la otra, es una necesidad primordial. Sin este control, la gestión financiera « da lugar a irregularidades y malversaciones».

---

Del principio establecido por el profesor Geze parece desprenderse que sus ideas sobre el objeto de la Contraloría difieren bastante de las del doctor Kemmerer, quien estimaba que la Contraloría tiene por objeto primeramente el control de la contabilidad y no el control de los actos mismos.

Desde que se estableció en el hemisferio americano la primera Contraloría autónoma, se desarrolló la tendencia de dotar a esta oficina de atribuciones cada día más numerosas,

porque se estimaba y se estima que ella constituye un organismo nuevo que realiza en forma más provechosa el trabajo que antes se encomendaba a los Ministerios.

La definición que hemos dado de la Contraloría se amolda por lo demás a la etimología de la palabra, derivada del vocablo francés, «Controleur», compuesta de «Compte» y de la terminación «leur», que indica en general la persona que interviene en la cosa a que esta partícula va unida.

Las facultades otorgadas al Contralor en Chile fueron claramente enumeradas en el Proyecto de Ley presentado por el doctor Kemmerer, y ellas han sido sustancialmente incorporadas al Decreto que creó la actual Contraloría General. La única intervención que cabe al Contralor General con respecto a los contratos y pagos, consiste en comprobar si ellos están autorizados por la Ley. Establecido este hecho, el Contralor no puede ya en conformidad a la Ley sino comprobar si en el ítem afectado quedan fondos disponibles para el pago.

---

«Segundo principio: Este control debe ser simple y rápido. De otra manera entraba el funcionamiento de los servicios públicos, retardando las decisiones. Estas pérdidas de tiempo se traducen también en pérdidas de dinero, pues aumentan los gastos de todo orden que exige la preparación de una resolución o de un acto jurídico.»

---

No hay divergencia de opiniones entre los dos profesores sobre este punto.

---

«Tercer principio: Este control deberá ser confiado a una autoridad única en forma de evitar dobles empleos, conflictos de competencia y de permitir utilizar todos los resultados de los diferentes controles.»

---

Los dos catedráticos están de acuerdo.

---

«Cuarto principio: El control deberá ser independiente. « Las funciones del Contralor deben ser distintas de las funciones del que ordena y del que administra. Si el que controla no es independiente, su rol es inútil: sería simplemente una complicación.»

---

La independencia del Contralor constituye una de las características esenciales del Proyecto recomendado por el doctor Kemmerer.

---

«Quinto principio: El control debe ejercitarse en tres momentos.

«1.—Antes de que el acto jurídico quede como definitivo (Control Preventivo).

«2.—Durante la ejecución (Control Concomitante).

«3.—Después de consumado (Control de las Cuentas).

«Es preciso, pues, en la determinación del objeto del control, formular o establecer reglas muy precisas de competencia.»

---

En principio las ideas que acabamos de transcribir concuerdan con las del doctor Kemmerer. Más adelante veremos cómo ellos han entendido en forma distinta la aplicación del principio enunciado.

---

«Sexto principio: Para que sea eficaz es necesario que el control se ejerza sobre todo lo que es por naturaleza controlable por un funcionario independiente, pero únicamente sobre lo que puede ser controlado por un funcionario. Los funcionarios no deben dirigir la política del Gobierno. Es preciso, pues, evitar el confiar al Contralor la apreciación de una cuestión política. De otra manera habrá forzosamente un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Contralor. En este conflicto, cualesquiera que sean las disposiciones legales, el Contralor será necesariamente vencido. Su prestigio y su eficacia desaparecerán aun para su cometido puramente administrativo.»

---

Ha hecho bien el profesor Geze en recalcar el alejamiento en que se debe mantener al Contralor de toda cuestión política. Esto cimienta su prestigio y la proclamación de este principio por una autoridad tan alta como el profesor Geze ha de servir para ahorrarnos desengaños a quienes imaginan que el Contralor es el «*totum potens*» en el Estado.

---

«El control debe, en primer lugar, y necesariamente efectuarse sobre la legalidad de los compromisos de los pagos y de los cobros de impuesto, es decir, sobre su conformidad absoluta con las leyes, reglamentos, el Presupuesto y con las leyes especiales de concesión de créditos o de creación de impuestos. A este respecto los poderes del Contralor deben ser muy amplios.»

---

Aquí comienza ya a diseñarse la distinta aplicación que ambos profesores hacen de un mismo principio. Como ya se ha dicho, la fiscalización de la legalidad de los pagos entra de lleno en las funciones del Contralor. En cuanto a la vigilancia del cobro de los impuestos, hay un poder general en la Ley Kemmerer, pero en la práctica el Contralor no puede ejercer mucho control sobre la recaudación de los impuestos. Existe desde luego a este respecto un control natural por parte de los contribuyentes que consiste en averiguar la legalidad de las contribuciones que se pretende imponerles. Sería, además, una tarea abrumadora para el Contralor, la de escudriñar cada uno de los millares de cobros de impuestos que se hacen en la vida diaria de los negocios.

---

«Este control debe también recaer cuando se trata de contratos o de operaciones jurídicas sobre la eficacia de los procedimientos técnicos de ejecución (Adjudicaciones, ventas en licitación o propuestas, ventas convencionales). Sobre los precios, sobre las condiciones de plazo y de entrega en la ejecución de trabajos o de aprovisionamientos, sobre las garantías a exigir a los proveedores, sobre las penalidades, etc. Todas estas cuestiones son puramente técnicas y no suscitan ningún problema de orden político.»

---

Esta declaración me hace creer que el organismo que tiene en vista el profesor Geze no es de aquellos que se han establecido en los pueblos modernos. Constituye evidentemente una obligación del Contralor el verificar la legalidad de los contratos, pero sólo en cuanto se trata de saber si ellos se conforman con las leyes y si hay fondos disponibles para su cumplimiento. Pero en lo demás, las funciones que se asignan en esa declaración al Contralor son netamente administrativas y no podrían ser ejercitadas por el Contralor General sin usurpar las prerrogativas propias de cada Ministro de Estado.

A los Ministros les corresponde velar, como entidades administrativas y aun como entidades políticas, sobre la conveniente fijación de los precios, plazos de pago y de entrega de obras públicas o suministros, garantías, cláusulas penales, etc. Esto constituye precisamente los actos de gobierno para cuyo desempeño han sido establecidos los Ministerios. Fácil sería llegar a consolidar por esta vía en el Contralor General la totalidad de las funciones del Estado, y se caería así en el renuncio de que el Contralor se controlaría a sí mismo.

---

«El control no debe referirse a la oportunidad de contratación del gasto. Esto es de la competencia exclusiva del Gobierno. Si, por ejemplo, el Ministro de Guerra estima que cualquier gasto militar, para el cual, por otra parte, está consultado en el Presupuesto en forma regular el ítem necesario, es indispensable a la defensa nacional, el Contralor no deberá poder discutir la utilidad del gasto y oponer su veto al acto jurídico por el cual el Ministro de Guerra ordena el desembolso. Este veto no debe provenir de un funcionario, sino que exclusivamente de una autoridad política. Esta autoridad política debe ser en primer término el Ministro de Hacienda, quien tiene la responsabilidad del equilibrio del Presupuesto, y en consecuencia, debe tener las atribuciones para mantener dicho equilibrio, y, en último término, el Presidente de la República, Jefe Supremo de la Nación. Decir esto de otra manera sería transformar al Contralor no solamente en una autoridad política, sino aun en un superior de todos los Ministros políticos.»

---

El doctor Kemmerer concuerda sin duda con el profesor Geze en cuanto el Contralor no debe tener la facultad de vetar una orden de pago dictada por el Ministro de Guerra y previamente autorizada por el Congreso. Esto constituiría una usurpación de funciones que excluye el artículo 9 del Decreto Ley de la Contraloría vigente, al disponer que el Contralor sólo puede llamar la atención de un Ministerio determinado sobre los gastos que no estima necesarios.

Pero esta declaración contiene una aseveración grave en aquella parte en que el profesor Geze afirma que el derecho de vetar los referidos gastos sólo corresponde al Ministro de Hacienda. Esto no es, desde luego, lo que sucede en Chile y esto no sucede tampoco, que yo sepa, en ningún país del mundo.

Cuando los Ministros de Guerra o Marina han hecho los cálculos necesarios para establecer el Presupuesto del año venidero, cuando estos cálculos han sido detenidamente estudiados por el Ministro de Hacienda y presentados al Congreso, después que el Congreso los ha autorizado, no se divisa razón alguna que aconseje facultar al Ministro de Hacienda para aniquilar ese trabajo y para revocar la autorización dada por el Congreso.

La mayor atribución que puede y debe darse en esta materia al Ministro de Hacienda es la de decidir, cuando la Caja Fiscal está escasa de recursos, qué gastos deben pagarse primero y cuáles después. Pero ésta no es sino una función material, casi manual, que no trastorna todo el régimen político del Estado.

---

«El control así limitado debe ser muy enérgico. El Contralor debe tener el poder para atajar todos los proyectos ilegales, irregulares o defectuosos desde el punto de vista técnico.»

---

No puede haber divergencia de opinión sobre la necesidad de hacer enérgico un control, y que el Contralor debería contar con atribuciones suficientes para rechazar proyectos ilegales e irregulares, si la irregularidad está comprendida dentro de la significación de la palabra «ilegalidad.»

Dar al Contralor el derecho de rechazar proyectos por ser técnicamente deficientes equivale, otra vez, al hecho de imponer deberes a este funcionario para los cuales no está competente, además de ser obligaciones con las cuales no debe tener que cargarse. Es deber de los ingenieros del Ministe-

rio de Obras Públicas prescribir los ingredientes que deben ser empleados en la fabricación de cemento, o especificar las dimensiones y clases de madera y fierro para ser ocupados en la construcción de edificios, etc. Podrá llegar al conocimiento del Contralor el hecho de que algunas especificaciones son técnicamente incorrectas, y en este caso el Contralor podrá transmitir al Gobierno, de acuerdo con los poderes que le han sido conferidos por la actual Ley de Contraloría, dicha información para los fines del caso.

Hacer lo que sugiere el profesor Geze es violar los primeros principios de administración. ¿Podría hacerse responsable al Contralor por la falla de un puente, debida al empleo de materiales inferiores o a un diseño inadecuado?

---

«Comprometer la responsabilidad pecuniaria y aún penal  
« del Contralor que haya consciente e indebidamente dado  
« su visto bueno.»

---

No creo en la eficacia de estas medidas. Obsérvense los escasos resultados que con ellas se alcanzan, cuando se las pretende imponer a los funcionarios del orden político. La única medida que presenta garantías para llenar los cargos de importancia en una colectividad civilizada es la de recurrir a los hombres que tienen un sólido prestigio tanto de honorabilidad como de preparación. Elegido el hombre adecuado no queda sino esperar que desempeñe sus funciones con todo el provecho que su capacidad le permita.

---

«¿Será preciso ir aún más lejos y decidir que la negativa  
« de visto bueno no podrá ser quebrantada por una autoridad  
« cualquiera, por el Poder Ejecutivo?

«Esta es una cuestión sumamente delicada. Por un lado  
« parece que el control habrá de resultar ineficaz si no se le  
« da carácter definitivo a la negativa de visar del Contralor.  
« Por otra parte hay, en la vida de un país, momentos de ex-  
« trema gravedad en que el Poder Ejecutivo debe poder pa-  
« sar por encima de una negativa del Contralor y asumir la  
« responsabilidad de un gasto indispensable aunque irregular;  
« por ejemplo amenaza de guerra.»

---

La cuestión no parece ser tan delicada como lo expone el profesor Geze. Me he encontrado en una Contraloría en las circunstancias que él anota y no he presenciado la menor dificultad. Dentro del mecanismo actual si se presenta en algún momento la necesidad de realizar un gasto que no esté consultado en la ley, el Ejecutivo puede impetrar del Congreso la autorización necesaria. Si el Congreso no está sesionando, el Gobierno está facultado para ordenar gastos extraordinarios en casos semejantes a los indicados por el profesor Geze.

## CONCLUSIÓN

Llama la atención que en toda la exposición del profesor Geze nada se diga del examen de las cuentas por parte del Contralor, sino como una referencia implícita al decir que el control debe realizarse también después de consumado el acto.

Si no se faculta al Contralor para efectuar su vigilancia sobre las cuentas, único sistema que se ofrece para ejercitar y mantener el control, no se comprende cómo podría él alcanzar su objetivo; no habría de ser mediante la mera influencia moral.

En la Contraloría establecida en Chile, que es semejante a las anteriormente establecidas en México, Colombia y los Estados Unidos, el examen de las cuentas y la contabilidad están colocadas y coordinadas bajo las órdenes de un funcionario.

THOMAS R. LILL.

---



## La contabilidad del Estado en su relación con las Reparticiones de Hacienda

### Interesantes observaciones del profesor Geze en la última sesión del Consejo de Finanzas

En el Ministerio de Hacienda se nos entregó el Sábado la siguiente versión sobre la última sesión del Consejo de Finanzas:

Ayer, a las 16.30 horas, y bajo la presidencia del señor Ministro de Hacienda, se reunió nuevamente el Consejo de Finanzas, al cual asistieron, además, los señores: Gastón Geze, profesor de Finanzas de la Universidad de París; Julio Philippi, Superintendente de Bancos; Augusto Merino, Tesorero General de la República; Carlos Ramírez, Director de Impuestos Internos; Gastón Boyer, Asesor Financiero del Ministerio; Edmundo Delcourt, Superintendente del Salitre y Minas, y Raúl Simón B., Jefe de la Oficina del Presupuesto.

Al tratarse sobre la Contabilidad del Estado, en su relación con las demás reparticiones de Hacienda, el profesor M. Geze hizo las siguientes observaciones:

I. En todo país de finanzas bien dirigidas es preciso que al lado de la contabilidad llevada por cada una de las Administraciones Públicas: Guerra, Marina, Instrucción Pública, Vías y Puertos, Servicio Diplomático, etc., haya una Contabilidad Pública General que centralice los asientos de contabilidad de todos los servicios públicos, tanto de entradas como de gastos.

Los asientos generales deben indicar, primero: para los *gastos de cada servicio*, las previsiones y autorizaciones del presupuesto de gastos (créditos), los compromisos de gastos a medida que sean contraídos, las órdenes (decretos de pago), los pagos efectuados. Segundo: para las *entradas*, las previsiones y autorizaciones de entradas, los roles emitidos, los cré-

ditos creados en provecho del Estado, los cobros de entradas, etc.

Es indispensable disponer de esta contabilidad general, a fin de que en cualquier momento el Gobierno, responsable de la gestión financiera del país, conozca exactamente la situación financiera; de esta manera podrá tomar las medidas financieras necesarias para la buena marcha de todos los servicios públicos.

II. La simple enunciación del objetivo perseguido con la organización de una Contabilidad Pública General, permite resolver fácilmente la cuestión de saber si debe confiarse al Ministro de Hacienda o al Contralor General el llevar esta contabilidad.

La anexión de la contabilidad general pública al Ministerio de Hacienda, es una necesidad absoluta. Es el corolario del principio fundamental de la organización financiera que he preconizado, o sea: *concentrar la responsabilidad de toda la gestión financiera pública en el Ministro de Hacienda.*

Si el Ministro no tiene los medios necesarios para conocer fácilmente, directamente, e inmediatamente, día a día, la situación exacta de los compromisos del Estado, y el estado de los créditos, así como el estado de los recursos fiscales, él no puede dirigir con toda la energía y la eficacia deseable la política financiera del Gobierno.

La contabilidad pública general no se hace solamente para la Estadística, para los historiadores o los teóricos de finanzas, sino que se hace antes que nada para *preparar la acción del Gobierno.* Para actuar con método y energía es necesario saber, con todo detalle, cuál es la situación exacta de las finanzas del país. La contabilidad pública es, para el Ministro de Hacienda, el punto de partida de su acción política y financiera. Por la contabilidad pública él puede saber lo que hay que hacer, y también lo que él no debe hacer o lo que es necesario impedir que se haga. Importa, pues, que la dirección de esta contabilidad esté en sus manos; éste es uno de los servicios esenciales de su Ministerio. El jefe de esta contabilidad debe ser su colaborador directo incesante e inmediato.

III. Desde cualquier punto que se mire la anexión de la contabilidad general pública al control general, solamente presenta inconvenientes. Esta anexión paralizaría la acción del Ministro de Hacienda.

Sin duda, el Contralor tendrá también registros análogos a los del Ministro de Hacienda para el servicio de la Contabilidad General. Pero esto será, no para intervenir activamente. Los tendrá solamente, sea para evitar actos irregulares, sea con el objeto de facilitar el resumen de las cuentas y del control a

pósteriori, o bien para la redacción de las estadísticas generales.

Es preciso evitar la confusión entre la acción, por una parte, el control y la estadística por otra.

La acción, es el rol esencial del Ministro de Hacienda. Esta acción no debe ser impulsiva o irreflexiva. Debe estar precedida por un estudio minucioso del estado financiero del país, a fin de ver lo que es necesario, lo que es posible o lo que es peligroso. La acción no debe ser temeraria, irreflexiva, pues sería ineficaz por insuficiencia o por exceso. El servicio de la contabilidad pública debe proporcionar al Ministro de Hacienda los antecedentes indispensables para que su acción sea metódica y adecuada a las necesidades.

IV. En resumen, no dar al Ministro de Hacienda el servicio de Contabilidad General Pública, es ponerlo en la imposibilidad de actuar con energía, prontitud y eficacia. Más que nunca tiene hoy día Chile la necesidad de una acción enérgica y prudente del Ministro de Hacienda. La energía, la prudencia y la responsabilidad no podrán jamás existir si el Ministro no tiene todos los medios esenciales de acción. Uno de estos medios es la Contabilidad General Pública.





## II.—Mr. Kemmerer y Monsieur Geze

Por Thomas R. Lill

### La Contabilidad del Estado en su relación con las Reparticiones de Hacienda

En mi artículo anterior referente a las ideas expresadas por el profesor Gastón Geze sobre la Contraloría, comenté el hecho de que el profesor olvidaba hacer mención de la contabilidad. En la reunión del Consejo de Finanzas, verificada el sábado 29 de Octubre, el profesor Geze trató este asunto, así es que seguiré el sistema empleado anteriormente, tomando primero las ideas delineadas por él, dando en seguida los puntos de vista del profesor Kemmerer o los míos personales. Con confianza puedo atribuir ciertos puntos de vista al profesor Kemmerer, por haber trabajado junto con él en varias ocasiones, y haber tenido la oportunidad de discutirlos con él personalmente. A pesar de que quizás sería difícil encontrar algo que el profesor Kemmerer haya escrito sobre los puntos precisos técnicos en cuestión, tengo plena seguridad de que lo que voy a decir representa fielmente sus ideas.

La diferencia más notable entre la opinión del profesor Geze y la del profesor Kemmerer, es el hecho de que el profesor Kemmerer patrocina la organización de un sistema central de contabilidad bajo las órdenes de un funcionario independiente nombrado por el Presidente; mientras que el profesor Geze recomienda la organización de una repartición central de contabilidad bajo la dirección del Ministro de Hacienda.

El profesor Geze y el profesor Kemmerer están de acuerdo en que se requiere una contabilidad moderna para la administración pública. Además están de acuerdo en que la contabilidad debe llevarse no sólo para la historia o para el uso de los teóricos, sino «para preparar la acción del Gobierno». Esto significa que las cuentas deben llevarse mensualmente,

suministrando informaciones fidedignas para que los distintos funcionarios tengan a su disposición los datos necesarios para resolver sus problemas eficazmente. Cada Ministro deberá conocer exactamente en todo momento la situación de los fondos disponibles en el presupuesto. El Ministro de Hacienda deberá tener dichas informaciones a disposición de los Ministerios, y además informaciones al día sobre las entradas. No cabe duda de que ésta es una correcta exposición de los hechos. Sin embargo, la diferencia de opinión de estos dos caballeros, que representa una divergencia radical, consiste en determinar quién va a llevar la contabilidad.

Dice el profesor Geze:

«I. En todo país de finanzas bien dirigidas es preciso que  
« al lado de la contabilidad llevada por cada una de las Ad-  
« ministraciones Públicas: Guerra, Marina, Instrucción Pú-  
« blica, Vías y Puertos, Servicio Diplomático, etc., haya una  
« Contabilidad Pública General que centralice los asientos de  
« contabilidad de todos los servicios públicos, tanto de entra-  
« das como de gastos.

« Los asientos generales deben indicar, primero: para los  
« gastos de cada servicio, las previsiones y autorizaciones del  
« presupuesto de gastos (créditos), los compromisos de gastos  
« a medida que sean contraídos, las órdenes (decretos de pa-  
« go), los pagos efectuados. Segundo: para las *entradas* las  
« previsiones y autorizaciones de entradas, los roles emitidos,  
« los créditos creados en provecho del Estado, los cobros de  
« entradas, etc.

« Es indispensable disponer de esta contabilidad general,  
« a fin de que en cualquier momento el Gobierno, responsa-  
« ble de la gestión financiera del país, conozca exactamente la  
« situación financiera; de esta manera podrá tomar las medi-  
« das financieras necesarias para la buena marcha de todos  
« los servicios públicos».

Considero que el profesor Kemmerer está de acuerdo con estas tres declaraciones del profesor Geze.

---

«II. La simple enunciación del objetivo perseguido con  
« la organización de una Contabilidad Pública General, per-  
« mite resolver fácilmente la cuestión de saber si debe con-  
« fiarse al Ministro de Hacienda o al Contralor General, el  
« llevar esta Contabilidad».

¿Cómo puede la simple enunciación del objetivo de la contabilidad, determinar quién efectuará el trabajo?

Con el mismo criterio podría deducirse que porque el Ministro de Marina necesita un buque de guerra, tendría que construirlo él mismo. La consideración más importante es que el Ministro de Marina necesita un buque de guerra eficiente, y por otra parte que el Ministro de Hacienda necesita una contabilidad eficiente; y no veo que la simple exposición del hecho de que el Ministro de Hacienda debe tener un conocimiento preciso de las finanzas, signifique de manera alguna que él mismo tenga que hacer el trabajo.

---

«La anexión de la contabilidad general pública al Ministerio de Hacienda, es una necesidad absoluta. Es el corolario del principio fundamental de la organización financiera que he preconizado, o sea, *concentrar la responsabilidad de toda la gestión financiera pública en el Ministro de Hacienda*».

Aquí aparece más clara la diferencia radical de opinión entre el profesor Kemmerer y el profesor Geze.

El señor Kemmerer está convencido de que una contabilidad correcta es de necesidad vital para la administración de empresas particulares o para la administración del Estado. Estaba a la vista durante su permanencia en ésta que el Ministerio de Hacienda nunca haya tenido a su disposición las informaciones necesarias.

Fué precisamente porque la contabilidad no había dado resultados buenos que el profesor Kemmerer recomendó establecer una oficina independiente que cargara exclusivamente con la responsabilidad de proveer las informaciones que pueda precisar el Ministro de Hacienda.

---

«La anexión de la contabilidad general pública al Ministerio de Hacienda, es una necesidad absoluta».

Estas expresiones categóricas no prueban nada. El Ministro deberá tener informaciones precisas, como ya lo he dicho, pero en la razón presentada por el profesor Geze no veo nada que justifique su opinión de que el Ministro de Hacienda deba llevar y preparar la contabilidad.

---

«Si el Ministro de Hacienda no tiene los medios necesarios para conocer fácilmente, directamente e inmediatamente

« te, día a día, la situación exacta de los compromisos del Estado, y el estado de los créditos, así como el estado de los recursos fiscales, él no puede dirigir con toda la energía y la eficacia deseables la política financiera del Gobierno.»

Este párrafo reitera la necesidad de informaciones financieras exactas y rápidas, pero llega a la conclusión de que tales informaciones son necesarias para que él pueda dirigir «la política financiera del Gobierno». Me parece que esta frase es otra de aquellas que no resisten al examen. «La política financiera del Gobierno» es determinada por la totalidad del Gobierno asistido por el Ministro de Hacienda, al formar los presupuestos; y una vez aprobados los presupuestos por el Congreso, la «política financiera» queda delineada durante el año para el cual rigen. El Ministro queda entonces encargado de recaudar las entradas que él mismo informó al Congreso que podría recaudar, y de suministrar los fondos necesarios para los pagos autorizados por el Congreso.

---

«La contabilidad pública general no se hace solamente para la Estadística, para los historiadores o los teóricos de finanzas, sino que se hace antes que nada para *preparar la acción del Gobierno*. Para actuar con método y energía es necesario saber, con todo detalle, cuál es la situación exacta de las finanzas del país. La contabilidad pública es, para el Ministro de Hacienda, el punto de partida de su acción política y financiera. Por la contabilidad pública, él puede saber lo que hay que hacer, y también lo que él no debe hacer o lo que es necesario impedir que se haga. Importa pues, que la dirección de esta contabilidad esté en sus manos; éste es uno de los servicios esenciales de su Ministerio. El jefe de esta contabilidad debe ser su colaborador directo, incesante e inmediato».

Este párrafo repite en distinta forma la necesidad de informaciones financieras exactas, y concluye exponiendo que debido a su importancia la dirección de la contabilidad debería estar en manos del Ministro.

Contemplemos este asunto en forma más detenida. El Gobierno se compone de nueve Ministros bajo la dirección del Presidente. La administración pública no ha sido tan eficiente como debiera serlo, y una de las causas que han impedido conseguir el máximo de buena administración, ha sido que la contabilidad no proporcionaba la clase de informaciones que el profesor Geze indica como necesarias, y que fueron el objetivo de las recomendaciones del profesor Kemmerer.

El Gobierno después de estudiar la situación, adoptó las recomendaciones del profesor Kemmerer para conseguir una contabilidad adecuada.

---

«III. Desde cualquier punto que se mire la anexión de  
« la contabilidad general pública al control general, solamente  
« presenta inconvenientes. Esta anexión paralizaría la acción  
« del Ministro de Hacienda.»

Esta es otra expresión categórica que no está abonada ni por la práctica ni por la doctrina. El profesor Kemmerer recomendó la contabilidad dirigida por un Contralor, funcionario independiente nombrado por el Presidente de la República. Así se hizo por instrucciones del profesor Kemmerer en la República de Colombia donde la Contraloría fué establecida «para la reorganización de la contabilidad oficial»; y del mismo modo se procedió en Bolivia al dictar la Ley de Contraloría estando en La Paz el doctor Kemmerer. En el Art. I de esta ley boliviana se dice: «Créase una oficina de Contabilidad y Control fiscal que se conocerá con el nombre de Contraloría General.»

El proyecto original del doctor Kemmerer sobre la Contraloría en Chile, decía también en su primer artículo: «*There is hereby created an office of Accounting and Fiscal Control, which shall be known as the Contraloria, and shall be so designated hereafter in this law.*»

Nadie ignora en Chile que «*Accounting*» quiere decir Contabilidad.

Hasta ahora no se ve que este organismo paralice la acción del Ministro de Hacienda.

---

«Sin duda el Contralor tendrá también registros análogos  
« a los del Ministro de Hacienda para el servicio de la Con-  
« tabilidad General. Pero esto será, no para intervenir activa-  
« mente. Los tendrá solamente sea para evitar actos irregula-  
« res, sea con el objeto de facilitar el resumen de las cuentas  
« y del control *a posteriori* o bien para la redacción de las  
« estadísticas generales.»

¿Qué significa este párrafo? Parece indicar que el profesor Geze reconoce que el Contralor también tiene que llevar contabilidad, con la salvedad de que esta contabilidad no habilita al Contralor para intervenir en forma activa. La contabilidad llevada por el Contralor tendría sólo por objeto co-

rregir irregularidades y facilitar el control *a posteriori*, o formar las estadísticas generales. ¿Por qué la contabilidad general no habría de proveer toda estadística necesaria? Si el Ministro de Hacienda, siguiendo las recomendaciones del profesor Geze, implantara un sistema eficiente de contabilidad moderna, llevaría mensualmente estados comparativos y balances indicando los ingresos y egresos. Si el Contralor implantara el mismo sistema de contabilidad, debería proceder en igual forma. ¿Cuál es la razón que induce al profesor Geze a indicar que los estados financieros que se preparasen por el Contralor, proporcionarían las estadísticas para el exterior, y los del Ministro de Hacienda se dedicarían a otro uso?

---

«IV. En resumen, no dar al Ministro de Hacienda el servicio de Contabilidad General Pública, es ponerlo en la imposibilidad de actuar con energía, prontitud y eficacia. Más que nunca tiene hoy día Chile la necesidad de una acción energética y prudente del Ministro de Hacienda. La energía, la prudencia y la responsabilidad no podrán jamás existir si el Ministro no tiene todos los medios esenciales de acción. Uno de estos medios es la Contabilidad Pública.»

Otra afirmación categórica no corroborada. El Gobierno reconociendo ampliamente la necesidad de suministrar la clase de informaciones requeridas por el Ministro, estableció la Contraloría General, de acuerdo con las recomendaciones del profesor Kemmerer. Ahora el profesor Geze después de estar cinco días en Chile, pretende decir que el Contralor General no puede llevar esta contabilidad, y que el Ministro de Hacienda puede llevarla. Esto no obstante el hecho de que en la historia de todos los otros países donde se ha implantado la contabilidad como un servicio independiente, han mejorado muchísimo las informaciones financieras y se preparan y publican con prontitud. ¿Por qué entonces recomendar algo que ha sido ensayado sin conseguir el éxito deseado? ¿Cuál es la situación actual? Hace cuatro o cinco días se presentó al Presidente un balance de caja del año 1926. Este balance constituye sólo la primera información para la cuenta de 1926. El Contralor tiene actualmente dieciséis empleados ocupados en confeccionar la cuenta de inversión de 1926, y es más que probable que dicha cuenta de inversión no esté terminada antes del 31 de Diciembre. Debe quedar en claro que el informe para 1926 ya estaba en vías de preparación cuando el Contralor actual se hizo cargo de su puesto, y lo está preparando sólo una parte ínfima del mismo personal que

durante años se ha ocupado de la contabilidad del país. Los demás empleados fueron tomados de afuera cuando se organizó la Contraloría.

El profesor Geze presta un servicio valioso al despertar la conciencia pública a la necesidad de mejores métodos de contabilidad, lo cual muchos gobiernos no han comprendido bien, pero no está en lo cierto al pretender que el Ministro de Hacienda, que tiene mil otras obligaciones que desempeñar, pueda atender esa contabilidad con mayor eficacia que el Contralor.

Parece que existiera un malentendido al tratar estos asuntos. No es la intención actual, ni jamás ha sido la intención del profesor Kemmerer, privar al Ministro de Hacienda de alguna contabilidad.

Al contrario, es parte expresa del plan de la Contraloría implantar sistemas uniformes de contabilidad en cada Ministerio, exactamente en la forma contemplada por el profesor Geze.

Persiguiendo este fin, durante los últimos dos o tres meses, he recomendado la formación de una sección de contabilidad en cada Ministerio bajo las órdenes de un contador-pagador, y el Contralor está dispuesto a proceder al establecimiento del sistema mencionado en cuanto éste proyecto sea aprobado.

En vez de enumerar los detalles del plan propuesto para Chile, sería más a propósito, talvez, exponer lo que he hecho en otras partes, trabajo semejante más o menos, al que opino debe hacerse en este país.

En Colombia y México la Contraloría estableció un sistema completo de contabilidad en cada Ministerio, sistema que era igual en cada uno de ellos.

Estas cuentas se llevaban en la Sección de Contabilidad de cada Ministerio.

Todos los Ministerios, con la excepción única del Ministerio de Hacienda, llevaban una contabilidad de los gastos hechos por su cuenta. El Ministerio de Hacienda llevaba la contabilidad referente a rentas y gastos de todos los Ministerios.

Este trabajo se efectuaba con mucha facilidad. Se pedía a cada Oficina Pagadora la presentación de un estado por separado de todos los pagos hechos por ella durante el mes, por cuenta de cada Ministerio afectado, enviando después una copia del estado respectivo al Ministerio que había ordenado los pagos, y una copia de todos estos estados al Ministerio de Hacienda.

Los resultados de este sistema fueron completamente sa-

tisfactorios. El Ministro de Hacienda, el 25 de cada mes generalmente, tenía en su poder un estado completo de las rentas y gastos del Gobierno por el mes precedente. Se entiende por supuesto, que los estados preparados en esta forma no pueden ser enteramente correctos, pero en todo caso dan al Ministro los detalles suficientes para poder basar en ellos un procedimiento administrativo.

No hay que creer por un momento que el hecho de llevar una contabilidad de dicha naturaleza en el Ministerio, hace innecesaria una contabilidad en la Contraloría, pues no hay ningún medio, a lo menos en este mundo, de mantener un control, excepto con el único mecanismo a nuestro alcance, es decir, llevando cuentas.

Las cuentas llevadas en la Contraloría por el momento se recogen en distintas fuentes, y en lo futuro deberán formarse con las cuentas rendidas por cada oficial que recibe o desembolsa los fondos públicos, y la contabilidad deberá hacerse solamente después de examinar dichas cuentas.

Se ve que como resultado de este modo de llevar las cuentas, el trabajo en la Contraloría estará siempre dos o tres meses atrasado, y hay varias razones que permiten preverlo.

En primer lugar, habrá siempre algunos funcionarios que al fin del mes dejen de enviar puntualmente sus cuentas, por negligencia o por imposibilidad para hacerlo; y la experiencia que he tenido en esta clase de trabajo me ha probado que se necesita un período de más o menos sesenta días para examinar las cuentas, expedir los certificados de liquidación, hacer los asientos necesarios de diario, y formar el estado mensual de las finanzas.

Esto sucede aún en las grandes empresas como la United States Steel Corporation, cuya contabilidad se lleva en la forma más eficiente posible y en toda empresa semejante. Sólo un banco puede publicar su balance inmediatamente después de confeccionado.

Como se ve de la exposición anterior, el Ministro de Hacienda dispondrá de toda la contabilidad que necesite para facilitar la administración debida de tan importante Ministerio como tiene a su cargo; y asimismo el Contralor General llevará la contabilidad que le es absolutamente indispensable para poder desempeñar correctamente los deberes de su oficina. El Contralor General no es un detective encargado de vigilar a los Ministros. El objeto de la Contraloría es, al contrario, de ayudarles en la administración pública, y si no llegara de aportar una ayuda valiosa al Presidente y a sus Ministros, después de haber gozado de un plazo razonable para perfec-

cionar su organización interior, entonces habría fracasado en el objetivo anhelado por sus autores.

Naturalmente debe comprenderse que el Contralor tiene que disponer de un plazo razonable para poder organizar sus trabajos. La contabilidad que debe llevar la Contraloría depende de la función de las oficinas que reciben y desembolsan los fondos públicos, y siempre que llegan a perfeccionarse los métodos y procedimientos de dichas oficinas, puede abrigarse el anhelo de eliminar toda dificultad en la preparación de la contabilidad en forma debida.

En conclusión, y para dejar claramente establecidos mis conceptos, quiero decir que es deber del Contralor General sujetar momentáneamente cualquier decreto que estime irregular o inconveniente para los intereses fiscales, informando al Presidente de la República y al Ministro respectivo para que sea consultado nuevamente el Presidente, con el fin de modificar el decreto o darle curso.

THOMAS R. LILL.





## Monsieur Geze sobre el Presupuesto

**Aclaraciones verbales del profesor Geze respecto a sus informes sobre la organización de la Oficina del Presupuesto y procedimientos de tramitación del mismo, formuladas en la sesión de 27 de Octubre, del Consejo de Finanzas.**

Las indicaciones contenidas en mis informes respecto a la creación u organización de la Oficina del Presupuesto, están tomadas del sistema actualmente en práctica en los Estados Unidos. Sin duda alguna, será necesario estudiar la introducción de algunas reformas para adaptar este servicio a las concesiones locales.

A este respecto, creo oportuno hacer una pequeña reseña histórica relativa a la implantación de la actual organización de los Servicios del Presupuesto en los Estados Unidos.

Antiguamente, el Gobierno no tenía ningún derecho para proponer a la Cámara un proyecto de Presupuesto. Este se confeccionaba por Comisiones de la misma Cámara, que en número de doce aproximadamente preparaban independientemente el proyecto relativo a cada género de gastos. Esto en lo que se refiere a los gastos. En la misma forma se generaban las entradas, sin que mediara relación o acuerdo oficial entre las comisiones que preparaban los bills relativos a las entradas con las que estudiaban los de gastos. Como se ve, no se dejaba iniciativa alguna al Gobierno, el que sólo podía hacer recomendaciones.

Naturalmente, se hacía sentir la funesta influencia de este desorganizado sistema en las finanzas públicas, y en los grandes despilfarros a que dió origen, provocaron una fuerte reacción en la opinión pública. A consecuencia de esto, se formó en los Estados Unidos la «Liga del Presupuesto Nacional». El Presidente Taft, en 1912, nombró una comisión para estudiar este problema, la que publicó un interesante texto denominado «National Budget».

A continuación de estos trabajos y mediante la activa propaganda realizada por comerciantes, industriales, banqueros, etc., que gastaron fuertes sumas en efectuar una campaña destinada a levantar la opinión pública, se presentó un proyecto

de ley al Congreso, pero se suspendió su discusión con motivo de la guerra.

Algún tiempo después, ambas Cámaras votaron una ley de Presupuestos que el Presidente Wilson vetó por considerar que uno de sus artículos atentaba contra una de sus prerrogativas presidenciales. Modificado este artículo, la ley entró en vigencia.

Hay que notar la enorme importancia de esta trascendental transformación, que vino a poner en manos del Presidente de la República un poder que por más de cien años había pertenecido al Congreso.

En Chile, dada su organización política, esta facultad deberá estar en manos del Ministro de Hacienda.

Estimo que la oficina del Presupuesto deberá estar inmediata al Ministro de Hacienda: será un servicio compuesto de técnicos destinado al estudio de asuntos técnicos, bajo la alta dirección del Ministro de Hacienda. Por ningún motivo podrá este servicio estudiar asuntos de orden político; éstos quedarán exclusivamente en manos del Ministro de Hacienda, quien los resolverá en armonía con las normas políticas que sustente el Presidente de la República.

La labor útil que desarrollarán los técnicos será el estudio de la coordinación práctica de los servicios del Estado, en forma de disminuir al minimum los gastos necesarios para su funcionamiento. Respecto a la importancia o utilidad práctica que tiene esta oficina para las finanzas de un país, me permito citar el resultado de los trabajos confeccionados por la Oficina del Presupuesto, dirigida primero por el general Dawes y después por Mr. Lord, con la cual se estableció que la Oficina del Presupuesto en los Estados Unidos, mediante su intervención en la organización de los servicios públicos, había producido una economía de varias centenas de millones de dólares.

Nunca se insistirá bastante en la necesidad imprescindible que hay de evitar en absoluto que la Oficina del Presupuesto se transforme en un cuerpo político.

Si este organismo intenta inmiscuirse en asuntos de orden político, se producirá un conflicto con el Poder Ejecutivo. El Presidente de la República, representante de la soberanía nacional, no podrá aceptar que una oficina de funcionarios técnicos entrase sus planes políticos de Gobierno. Es una regla absoluta que en cualquier conflicto entre funcionarios y el poder político habrá siempre de triunfar el Poder Ejecutivo y es necesario que así sea.

Habrá, pues, que cuidar de otorgar a la Oficina del Presupuesto poderes tales que pueda realmente ejercitar en forma de merecer el respeto de todos.

Si se tiene el acierto de colocar a estos funcionarios dentro del rol exacto de sus obligaciones técnicas resultarán invulnerables, y sus decisiones serán observadas.

Hay que insistir también en la necesidad de que sean funcionarios netamente del Gobierno, o más bien dicho, gubernistas, en forma de que, cualquiera que sea la tendencia temporal del Gobierno, ellos presten un concurso discreto, disciplinado y de verdadera eficacia. A este respecto, citaré el caso de que en 1913 M. Caillaux, que era Ministro de Finanzas en Francia, me encargó la preparación de un proyecto de impuesto al capital para presentarlo a las Cámaras. Yo me permití sugerirle que, en vista de estar presentado también un proyecto de impuesto a la renta, si se sometiera conjuntamente con un proyecto de impuesto al capital, se corría el riesgo de que ambos fracasaran. Naturalmente, signifiqué que en este asunto de orden netamente político yo no podía sino hacer una insinuación de carácter privado y personal; pero, ante su insistencia, yo redacté el proyecto pedido en la mejor forma posible para lo cual estudié este asunto en colaboración con el Director del Ministerio de Finanzas. Si hubiera tenido que votarlo, yo mismo no lo habría apoyado.

En mi conferencia que tuve el honor de mantener con S. E. el Presidente de la República me permití insistir en los siguientes puntos esenciales del problema del presupuesto que siendo S. E. el Jefe de la Nación, debía disponer del poder suficiente para dar las líneas generales a este respecto; que no pudiendo S. E. entrar en los detalles, correspondía a los Ministros de Estado dar el impulso necesario a cada Departamento; y por último, que, siendo el Ministro de Hacienda el Secretario responsable ante S. E. de la marcha financiera del Estado, era de necesidad dejar a él los poderes necesarios para confeccionar los presupuestos bajo las propias inspiraciones de S. E.

---

El punto esencial de la organización de la Oficina del Presupuesto es llegar a realizar una perfecta unión entre el servicio técnico y el poder político; este rol corresponde, naturalmente al Ministro de Hacienda, que es a la vez un político y un técnico.

---

## Observaciones acerca de la inclusión del inventario de los bienes nacionales en el balance de inversión del país

Se compara algunas veces las empresas particulares con el Estado y se ha querido hacer un balance de sus activos y pasivos, los inmuebles, muebles, etc., y los compromisos y gastos. Estimo que sería perjudicial para el Estado hacer esto. En una sociedad privada se demuestra el activo para estimar el valor comercial de la sociedad, para el caso de venta, etc. En cambio, en el Estado, la mayor parte del activo es invendible y no hay razón para complicar el balance financiero con esos datos que no tienen valor real. Por lo tanto, no siendo realizable el activo, no tiene ningún objeto el establecerlo en el balance.

Además, este balance no sería de un valor práctico en vista de la imposibilidad de fijar un avalúo exacto a cada elemento del activo, por ejemplo, caminos, puertos, obras de arte, monumentos, etc.

El principal rol de la Oficina del Presupuesto, consiste en preparar una buena clasificación de los gastos públicos, de manera tal que el Gobierno, las Cámaras y el público, sepan exactamente cuál es el verdadero costo de cada servicio, como por ejemplo, gastos del personal de empleados públicos.

Sin una buena clasificación se está en la imposibilidad de conocer estos gastos, porque, para llegar a ellos sería preciso recolectar en distintos puntos del Presupuesto las partidas de detalle.

La gran utilidad de clasificar debidamente los gastos, es evidente y aconsejo consultar como el mejor sistema del mundo el Budget americano, cuyos principios generales están perfectamente establecidos. Es recomendable citar un estudio de Mr. Bosc, publicado en la Revista de Ciencia y Legislación Financieras de hace dos años, que contiene importantes observaciones sobre el particular.

Asimismo aconsejo el sistema existente en Inglaterra sobre organización financiera, en cuanto se refiere al papel y a la responsabilidad del Ministro de Hacienda para la refrendación de los gastos públicos.

Preguntado M. Geze respecto al sistema vigente en Francia, sobre la tramitación que se da a los decretos de pago y sobre sus ideas en esta materia, manifestó que era regla necesaria en que todos los decretos de esta índole debían ser refrendados previamente por el Ministro de Finanzas, sin distin-

guir el Departamento de donde proviniese la orden. Además, allá, el Ministro está facultado para detener cualquier pago si él estima que el estado de la Hacienda no permite verificarlo. En Francia se hace *mensualmente* una distribución de la cuota que por ese término puede girar cada Departamento en conformidad al cuadro que demuestre el estado del Erario en la época que precede a la distribución. Este cuadro o balance lo proporciona la Oficina correspondiente del Tesoro y corresponde al estado de la Hacienda del mes anterior.

---

### Observaciones del profesor Gastón Geze sobre el procedimiento más eficaz para obtener la votación del Presupuesto en la fecha normal.

La votación regular del presupuesto antes del comienzo del período financiero es indispensable a Chile como una de las condiciones esenciales para obtener el equilibrio presupuestario. La experiencia de Chile, como la de la mayor parte de los países del mundo demuestra que es muy difícil obtener de los poderes públicos, Gobierno y Cámaras, que cumplan con su tarea esencial en los plazos debidos. El defecto está en gran parte en los malos hábitos tradicionales y en parte también en la ausencia de una reglamentación del procedimiento de presupuesto.

Está por encima de las fuerzas de todos, el formular reglas capaces de suprimir las malas prácticas. Es evidente que si los gobernantes de Chile no quieren votar el presupuesto en su fecha normal, ninguna prescripción legal o aún constitucional conseguiría vencer esta mala voluntad.

Pero podemos suponer que el nuevo Gobierno, deseoso de continuar el saneamiento de las Finanzas Públicas, por medio del establecimiento en Chile del equilibrio del Presupuesto, tendrá la voluntad de aplicar todas sus fuerzas a la realización de este deber esencial.

Convendrá, pues, facilitarle la tarea por medio de la organización de un procedimiento presupuestario eficaz.

El objetivo perseguido es conciliar la necesidad de votar el presupuesto en la debida fecha, con el derecho constitucional de las Cámaras de examinar y de discutir seriamente las proposiciones del Gobierno.

Existe un país que ha obtenido éxito en esta conciliación:

éste es Inglaterra. La Cámara de los Comunes no está sospechada de sacrificar sus prerrogativas. Chile puede, pues, aceptar la solución inglesa sin que se le pueda acusar de suprimir el control necesario del Congreso en materia presupuestaria.

Inspirándose en las soluciones inglesas parece recomendable que Chile adopte el procedimiento siguiente, el que ordenado por una ley se impondría a ambas Cámaras del Congreso.

*Primera regla:* El Gobierno chileno deberá presentar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto completo del año siguiente desde la reunión del Congreso, es decir, como lo ordena la Constitución, antes del 1.º de Septiembre.

*Segunda regla:* La Cámara de Diputados no podrá consagrar más de veinte sesiones al examen del Presupuesto. Este examen se efectuará únicamente en sesiones públicas. *No será precedido por exámenes en comisiones. La experiencia de todos los países que practican el examen del Presupuesto en comisiones, demuestra que hay en esto no tanto un medio de control como un instrumento de obstrucción contra la acción del Gobierno.*

El examen en sesiones públicas, del proyecto de presupuesto comenzará veinte días después de ser depositado por el Gobierno, es decir, a más tardar, el 10 de Septiembre. A partir de esta fecha, 10 de Septiembre, deben comenzar a transcurrir las veinte sesiones previstas para la votación del Presupuesto por la Cámara. El Gobierno de acuerdo con el presidente de la Cámara de Diputados, fijará, desde el 5 de Septiembre a más tardar, el número de horas que deberá consagrarse a la discusión de cada una de las grandes divisiones del presupuesto de gastos y de cada uno de los artículos de la ley de Finanzas. A falta de un acuerdo con el presidente de la Cámara, el Gobierno fijará solo esta repartición del tiempo de discusión.

A la expiración de cada uno de estos períodos de tiempo, el presidente de la Cámara tendrá el deber de dar por terminada la discusión y poner en votación los capítulos del presupuesto para los cuales el tiempo de discusión haya expirado. Los capítulos deberán ser puestos inmediatamente en votación sin ninguna clase de debate y sin fundar los votos.

*Tercera regla:* El proyecto de presupuesto aprobado por la Cámara deberá ser transmitido dentro de un plazo de tres días al Senado. Este no podrá consagrar más de diez sesiones a la discusión del presupuesto. La discusión comenzará diez días después de haber sido entregado el proyecto aprobado por la Cámara. Esta discusión se efectuará en sesión pública sin examen previo de comisiones. El procedimiento seguido

será el de la clausura por secciones, como ha sido explicado para la Cámara de Diputados.

*Cuarta regla:* El proyecto de presupuesto modificado por el Senado deberá ser transmitido inmediatamente a la Cámara de Diputados. No deberá consagrar éste más de tres sesiones al examen de las modificaciones propuestas por el Senado. El debate en la Cámara sobre estas modificaciones, comenzará ocho días después de aprobado el proyecto de presupuesto por el Senado.

*Quinta regla:* En caso de un desacuerdo persistente entre ambas Cámaras sobre un capítulo del presupuesto de gastos, o sobre un artículo de la Ley de Finanzas, prevalecerá la solución que, adoptada por una de las Cámaras, reciba el apoyo del Gobierno.

*Sexta regla:* La votación del presupuesto por ambas Cámaras deberá quedar completamente terminada a más tardar el 15 de Diciembre. El Gobierno deberá promulgarlo antes del 31 del mismo mes.

---



### III.—Monsieur Geze y el Presupuesto

Por Thomas R. Lill

En la reunión que celebró el Consejo Nacional de Finanzas en la tarde del jueves, 27 de Octubre ppdo., el profesor Geze disertó sobre los siguientes temas:

1. «Oficina del Presupuesto».
2. «Votación del Presupuesto».
3. «Si en el estado de Balance Nacional debe o nó incluirse los Bienes Nacionales».

La primera parte del resumen publicado en los periódicos trata de las observaciones verbales del profesor Geze; en la segunda parte, según parece, se transcriben sus observaciones escritas.

Lo supongo así, no solamente por la naturaleza de las aseveraciones hechas en el artículo, sino porque la materia de sus observaciones escritas parece preparada más cuidadosamente que la atribuída al profesor como verbal.

En la primera parte de sus observaciones verbales, el profesor Geze se propone dar una explicación de los fines y funcionamiento de la Oficina del Presupuesto en los Estados Unidos. Sus datos, empero, adolecen de tantos errores, que sólo puedo atribuirlos a una transcripción incorrecta.

Puedo hablar autorizadamente respecto a la oficina del Presupuesto que funciona en los Estados Unidos. Tomé parte activa en la creación de dicha oficina; y los Comités de ambas Cámaras me llamaron para conocer mis opiniones acerca de la nueva repartición propuesta, como así mismo mis ideas relativas a la mejor manera de preparar y presentar la Ley de Presupuestos al Congreso, y sobre el procedimiento que debería adoptarse para llevar a cabo su votación.

Fuí llamado para prestar estas declaraciones ante el Congreso, por haber tenido una experiencia considerable en el ramo de confeccionar presupuestos de diversas clases. Había

escrito, en los Estados Unidos, un número de leyes relativas a la confección de presupuestos, como asimismo para definir el procedimiento que debería observarse a este respecto. Por desgracia, no he escrito ningún libro que trate de esta materia, aunque tengo esperanzas de hacer esto cuando tenga oportunidad, pero a lo menos he hecho, probablemente, más trabajo que cualquiera otra persona en los Estados Unidos para implantar los métodos adecuados que se precisan para confeccionar un presupuesto.

Para conocer un trabajo en todos sus detalles, no hay mejor medio que desempeñarlo; y en algunas ocasiones he prestado mis servicios como ayudante del funcionario que tiene a su cargo el manejo de fondos municipales, con el fin de preparar el presupuesto respectivo. He confeccionado las fórmulas necesarias para formar los presupuestos departamentales, estudiando después estos cálculos, aumentando algunos y rebajando otros, siempre por medio de conferencias con los funcionarios afectados, hasta que al fin el presupuesto general ha quedado compilado y listo para ser promulgado como ley.

Después de terminar mi trabajo en Washington, fui a la República de Colombia. En este país preparé también la Ley de Presupuestos, contando con la cooperación del doctor Kemmerer, y después, como ayudante del Ministro de Hacienda de aquel país, preparé las fórmulas para recopilar los cálculos departamentales, y las repartí a los diversos Ministerios.

Ayudé a los Ministros en la computación de sus presupuestos, estudiándolos enseguida en compañía del Ministro de Hacienda; y después de llegar a un acuerdo con respecto a las cantidades pedidas para cubrir los gastos de los diversos Ministerios, confeccioné la Ley de Presupuestos, tal cual fué presentada al Congreso de Colombia.

Me encontré en Washington al tiempo que se discutía en el Congreso americano la Ley de Presupuestos de los Estados Unidos, y tomando en cuenta el hecho de que tuve una actuación bastante activa en la preparación de esta ley, y que estuve en contacto con todas las demás personas activas en el asunto, me creo con derecho a discutirlo.

La primera aseveración del profesor Geze que se puede calificar como totalmente inexacta, se encuentra en el tercer párrafo, en el cual empieza a delinear la historia «relativa a la implantación de la actual organización de los Servicios del Presupuesto de los Estados Unidos».

Dice el señor Geze: «Antiguamente, el Gobierno no tenía

ningún derecho para proponer a la Cámara un proyecto de Presupuesto».

Esta observación no está de acuerdo con los hechos. El Gobierno de los Estados Unidos, desde hace ciento treinta y ocho años a lo menos, ha presentado anualmente al Congreso, para su aprobación, una Ley de Presupuestos.

El Profesor Geze sigue: «Este se confeccionaba por Comisiones de la misma Cámara». Esta observación es también inexacta. Corresponde a las Comisiones del Congreso el estudio de «los proyectos del Gobierno», y la presentación al Congreso pleno de los resultados de dicho estudio.

Dice también el Profesor Geze: «Como se ve, no se dejaba iniciativa alguna al Gobierno, el que sólo podía hacer recomendaciones». Esto no es correcto. El Gobierno de los Estados Unidos ha tenido siempre la iniciativa en la preparación de la Ley de Presupuestos, y la ha presentado al Congreso.

Observa el profesor Geze: «Naturalmente, se hacía sentir la funesta influencia de este desorganizado sistema en las finanzas públicas, y en los grandes despilfarros a que dió origen».

En este caso también creo que se ha equivocado. Los grandes despilfarros de que habla el profesor Geze, no resultaban porque el Gobierno no tomaba la iniciativa de presentar proyectos de gastos, sino más bien de los procedimientos parlamentarios que regían en el Congreso de los Estados Unidos. Esta desorganización resultaba de la antigua prerrogativa gozada por cada Congresal, de patrocinar una moción para aumentar o rebajar los ítem del presupuesto, y aun proponer nuevos gastos no pedidos por el Gobierno.

Naturalmente, de esta prerrogativa se abusó con frecuencia, pues los miembros proponían, a menudo, modificaciones a la Ley de Presupuestos, aunque no fueron de interés para ellos, con el sólo fin de obtener después, «*do ut des*», el apoyo de otros miembros para los proyectos que les interesaban.

En el curso de las conversaciones que sostuve con los comités del Congreso americano, fué universalmente admitido este defecto de nuestro sistema, como también el que los reglamentos del Congreso no eran apropiados para conseguir una tramitación rápida en materia de presupuestos. La reforma más grande, en mi opinión, que se ha efectuado en el procedimiento de la aprobación de la Ley de Presupuestos, ha sido la modificación de las reglas para gobernar la discusión de esta Ley, por cuya modificación se limita la acción de los miembros de ambas Cámaras en el sentido de proponer enmiendas.

La única previsión con respecto a la Ley de Presupues-

tos que se encuentra en la Constitución de los Estados Unidos es la siguiente:

«Todo proyecto para la recaudación de rentas deberá « originar en la Cámara de Representantes (Diputados), pero « el Senado podrá proponer, o apoyar, las enmiendas que es- « time convenientes, tal como se hace en el caso de otra cla- « se de proyectos». La Constitución tiene también, otra pre- visión al efecto de que no se podrá girar contra la tesorería sino en consecuencia de una autorización conferida por la ley.

La creación de la Oficina del Presupuesto en los Estados Unidos ha afectado muy poco, a mi parecer al procedimiento que se ha seguido por los últimos ciento treinta y ocho años. El cambio efectuado fué el siguiente: en vez de confiar la preparación de la Ley de Presupuestos al Ministro de Hacienda, que era la práctica antes de la creación de dicha oficina, dejando a cargo de este Ministerio la tarea de presentar la ley al Congreso, en la actualidad la ley se confecciona en la Oficina del Presupuesto, bajo el control del Presidente de la República, quien la somete a la consideración de las Cámaras.

Ha habido una divergencia apreciable de criterios con respecto al valor de esta innovación. Mis declaraciones ante los Comités de ambas Cámaras se encontrarán, creo, en la Biblioteca Nacional de esta ciudad, pero puedo decir que me oponía a la creación de esta oficina, pues consideraba, y todavía considero, que la Ley de Presupuestos debe prepararse bajo la dirección superior del Ministro de Hacienda, porque si se hace responsable a este Ministro del equilibrio del presupuesto, como ya ha dicho en otro artículo el profesor Geze, es de justicia que tenga bajo su jurisdicción la confección de éste.

El conocido Senador Carter Glass, autor del Proyecto del Banco de Reserva Federal de los Estados Unidos, quien prestó sus declaraciones ante los Comités unos días después de haber dado yo mi testimonio, expresó opiniones casi idénticas a las mías, y actualmente existe en los Estados Unidos un movimiento pronunciado de opinión que desea transferir la Oficina del Presupuesto, como repartición independiente, al Ministerio de Hacienda.

En materia de administración, en los Estados Unidos ha sido opinión de muchas personas que debiera hacerse estrictamente responsable al Gobierno por todo gasto hecho. Sin embargo, bajo el actual sistema, según el cual cualquier representante o Senador puede proponer enmiendas para aumentar el presupuesto preparado por el Gobierno, hay que admitir que, en realidad se releva al Gobierno de tal responsabilidad.

Para hacer efectiva esta responsabilidad del Gobierno, se sugirió la idea de adoptar el sistema que rige en Inglaterra, donde los reglamentos parlamentarios prohíben toda enmienda aumentativa del presupuesto presentado por el Gobierno, y sólo dejan a los parlamentarios el derecho de reducir el presupuesto, no pudiendo votar tampoco proyectos financieros independientes sin que el Gobierno los solicite.

La creación de la Oficina del Presupuesto en los Estados Unidos dió otros buenos resultados, estimulando el interés público en la confección de los presupuestos anuales. Pero los grandes beneficios que se esperaban de esta circunstancia, no se han hecho palpables en gran parte, porque las economías efectuadas en los gastos públicos se habrían hecho de todos modos, aun sin la creación de la Oficina del Presupuesto, después de la terminación de la Guerra Mundial, que aumentó los gastos del Gobierno de los Estados Unidos a más de cuatro billones de dólares por año. Antes de la guerra sumaban apenas la mitad de esta cantidad. Decir, pues que la reducción de gastos que se efectuó después de la guerra fué efecto de la implantación de la Oficina del Presupuesto, sería crear una impresión enteramente errónea.

Por lo demás, hay poca diferencia, en mi criterio, entre poner a esta oficina bajo el Presidente de la República o bajo el Ministro de Hacienda, porque si funciona bajo el Presidente, éste sin duda someterá los presupuestos al Ministro de Hacienda para su estudio y conformidad, antes de transmitirlos al Congreso.

En cuanto a las «observaciones del profesor Gastón Geze « sobre el procedimiento más eficaz para obtener la votación « del Presupuesto en la fecha normal», dudo mucho que los procedimientos aconsejados por el profesor francés, encuentren aceptación entre los legisladores de Chile, ni de cualquier otro país.

Dice el profesor Geze: «La Cámara de Diputados no « podrá consagrar más de veinte sesiones al examen del Pre- « supuesto». Creo que veinte sesiones son insuficientes, y en todo caso considero que no hay ventaja alguna en cambiar el plazo fijado por la Constitución de Chile.

Al fin, hay que admitirse que el propio Congreso tendrá el mejor criterio con respecto al tiempo que necesite para desempeñar bien su trabajo.

El profesor Geze continúa: «No será precedido por exá- « menes en comisiones. La experiencia de todos los países « que practican el examen del Presupuesto en comisiones, « demuestra que hay en esto no tanto un medio de control « como un instrumento de obstrucción contra la acción del « Gobierno».

Me parece que el adoptar esta regla equivaldría, en cierto modo, a anular la intervención útil del Congreso. Yo creo en la eficacia de formar comisiones para el estudio de la Ley de Presupuestos, y considero que el despacho de los negocios públicos se hace bastante expedito por este método. En el curso de mis declaraciones ante los Comités del Congreso de los Estados Unidos, recomendé la formación de algunas comisiones, compuesta cada una de a lo menos cinco miembros, cuyos deberes serían estudiar los proyectos de los diversos Ministerios, siendo el presidente de cada comisión un miembro de la Comisión General de Presupuestos.

En los Estados Unidos, la Ley de Presupuestos se somete siempre al estudio de comisiones, y estoy seguro de que los resultados de estos estudios demuestran la eficacia del procedimiento.

Estas comisiones están autorizadas para llamar a los Ministros y funcionarios públicos, con el fin de obtener la aclaración de cualquier ítem del presupuesto, sobre el cual parezca conveniente informarse mejor, aunque en los Estados Unidos no tengan derecho los Ministros para hablar en la Cámara de Representantes ni en el Senado.

A este respecto, debo recordar que algunos reformadores han propuesto en Estados Unidos, que se de a los Ministros el derecho de asistir al parlamento, de que gozan en Inglaterra, pero al mismo tiempo que en Estados Unidos se expresaba dicha opinión, mandaba Inglaterra una comisión de estadistas para estudiar los métodos americanos para impedir a los Ministros hablar en las Cámaras.

Todo esto afecta considerablemente, como puede suponerse, a la tramitación de la Ley de Presupuestos en las Cámaras. No obstante, en las observaciones del profesor Geze no encuentro nada que se refiera al procedimiento que debe adoptarse en el Congreso, a pesar de ser el punto de capital importancia.

Mis largos años de estudio de la cuestión presupuestos y mi experiencia de las prácticas vigentes en los distintos países, inclinan a creer que uno de los mejores métodos de considerar los presupuestos es el implantado en Chile por la reciente Constitución Política de 1925, según la cual los Gastos Variables pueden ser modificados por el Congreso, pero únicamente a indicación o recomendación del Presidente. Me parece que esta disposición incluye los puntos esenciales del sistema inglés recomendado por el profesor Geze, y creo que hasta ahora no se ha ideado mejor método.

#### IV.—Monsieur Geze y la implantación de métodos modernos comerciales en el Gobierno

Por Thomas R. Lill

En la reunión del Consejo Nacional de Finanzas, verificada el jueves, 27 de Octubre, el profesor Gastón Geze emitió ciertas opiniones tendiendo a probar que son completamente distintos el carácter de los negocios de los gobiernos y de empresas particulares, y por ese motivo los métodos usados por empresas particulares no podrían usarse en la administración de un gobierno. Dice textualmente:

«Se compara algunas veces las empresas particulares con  
« el Estado y se ha querido hacer un balance de sus activos  
« y pasivos, los inmuebles, muebles, etc., y los compromisos  
« y gastos. Estimo que sería perjudicial para el Estado hacer  
« esto. En una sociedad privada se demuestra el activo para  
« estimar el valor comercial de la sociedad, para el caso de  
« venta, etc. En cambio, en el Estado, la mayor parte del activo  
« es invendible y no hay razón para complicar el balance  
« financiero con esos datos que no tienen valor real. Por lo  
« tanto, no siendo realizable el activo, no tiene ningún objeto  
« el establecerlo en el balance.

«Además, este balance no sería de un valor práctico en  
« vista de la imposibilidad de fijar un avaluo exacto a cada  
« elemento del activo, por ejemplo, caminos, puertos, obras  
« de arte, monumentos, etc.»

Esta opinión me sorprende por completo. ¿En qué sentido puede el balance resultar «perjudicial» para el Estado, y beneficioso para una empresa particular? Muchas veces he oído alegar que en la administración pública el balance no resultaría beneficioso, pero el profesor Geze es la primera persona que dice que el balance sería «perjudicial» para el gobierno. Dice que el objeto del balance en una empresa particular es

para estimar el valor comercial de la sociedad para el caso de venta, pero como en el gobierno la mayor parte del activo es invendible, no hay motivo de preparar semejante balance.

Aunque he oído esta aseveración muchas veces, no soy partidario de esta teoría. Ni en el caso de un gobierno, ni en una empresa particular, es preparado el balance como una exposición de las propiedades o bienes vendibles. Se prepara el balance primeramente con el fin de dar cuenta de la situación financiera de una empresa, es decir, para hacer una exposición de las sumas que debe, y el valor de sus bienes o recursos, calculados sobre una base dada. He revisado los libros de algunas empresas particulares, y en muchos casos el valor de sus bienes dependía de si las empresas seguían o no, su explotación. En el caso de muchas de estas empresas, no hubo duda ninguna de que si suspendiesen la explotación o si se trasladasen de su actual sitio a otro, el valor de sus edificios e instalaciones sería prácticamente nulo.

El profesor Frederick A. Cleveland, de la Universidad de Boston, quien ha hecho más trabajo constructivo en el ramo de administración pública, que cualquier otro hombre de los Estados Unidos, y quién fué por cuatro años director del Comité Presidencial de Eficiencia, durante la administración del Presidente Taft, se ha ocupado de esta misma cuestión, y dice que aunque es cierto que un gobierno no funciona con el fin de lograr ganancias, tal como hace una empresa particular, es no obstante, una entidad organizada con el fin de alcanzar ciertos objetivos, y que los problemas administrativos de un gobierno deben ser resueltos precisamente de la misma manera que se resuelven los de una empresa particular.

Los problemas administrativos de un Ministerio o de una fábrica de municiones, son precisamente los que se encuentran en la administración de una oficina de ventas o en una fábrica particular. Dice el profesor Cleveland que el balance es necesario en una sociedad particular para mostrar cuáles de las entradas se hayan invertidas dentro de la empresa, y para dejar constancia en debida forma del valor de sus bienes. Sin tener igual constancia para las propiedades de una nación es muy difícil mantener ningún control efectivo sobre los bienes del gobierno.

¿Cuál es la situación en Chile? Hay bienes públicos de valor de millones de pesos, sin que se lleve de ellos un registro en debida forma. Actualmente la Contraloría se está ocupando de confeccionar tal registro.

Durante algunos años he sido partidario de la teoría que la manera más eficaz de mejorar la administración pública sería la de aprovechar los mismos métodos con que las empre-



sas particulares han tenido tanta eficiencia y éxito. No hay razón alguna por que los gobiernos no podrían implantar tales métodos. Así he comprobado a mi entera satisfacción, y talvez un corto resumen de mi experiencia relacionada con precisamente estos asuntos, sería la mejor manera de comprobar que dicha teoría es correcta.

Cuando joven fuí a las Islas Filipinas para ingresar al «servicio civil» de los Estados Unidos como Ayudante Examinador de Cuentas en la Auditoría. Progresé durante nueve años en este ramo, desempeñando sucesivamente los puestos de Examinador de Cuentas, Sub Jefe, Jefe de la Sección Auditoría de Zona, y Agente Especial del Gobernador General.

En 1909 presenté mi renuncia con el objeto de adquirir alguna experiencia comercial, y a tal efecto entré a la firma de Haskins and Sells, primeramente como sub-contador, y luego como contador.

Más tarde llegué a ser Contralor de una de las empresas industriales más grandes del orbe; y de vez en cuando, después de haber sido titulado como Contador Público, fueron solicitados mis servicios para la reorganización de los servicios administrativos municipales, provinciales y federales.

Allá por el año 1915 acepté la tarea de reorganizar completamente los servicios de una de las ciudades del Canadá, y fué entonces que resolví establecer conclusivamente, por lo menos para mí propia satisfacción, si era posible implantar en dicha municipalidad los mismos métodos comerciales que dieron resultados tan eficientes en las empresas particulares por mí observadas. La obra duró seis meses, llegándose a una reorganización completa, implantándose hasta sistemas innovados para los avalúos y para la recaudación de impuestos; y quedó comprobado a mi entera satisfacción que es posible adaptar los modernos principios comerciales en las administraciones públicas.

Luego hice igual cosa para la ciudad y el condado de Denver, estado de Colorado; y la teoría quedó nuevamente comprobada a mi entera satisfacción.

Durante los años 1917 y 1918 fuí contratado como Director y Jefe Contador de la Comisión Mexicana de Reorganización Financiera y Administrativa. En aquella época había en el Ministerio de Hacienda de México, una Dirección de Contabilidad, notoriamente ineficiente y no satisfactoria. Por lo tanto empezamos con una nueva ley estableciendo un Departamento de Contabilidad, siendo entonces la intención de que funcionara dentro del Ministerio de Hacienda.

En la preparación de esta ley hice un estudio comparativo de los servicios vigentes en la mayoría de los países del

universo, incluyendo Inglaterra, Francia, Bélgica, Alemania, Italia y el Japón. Haciendo comparaciones punto por punto de las disposiciones de las leyes de estos países, junto con la experiencia de la práctica en mi carrera de Contralor y en las grandes corporaciones, redacté según tengo la convicción, lo que fué la primera ley sobre Contraloría General. Esto no se hizo de una manera impetuosa, sino después de un extenso estudio de los métodos vigentes en otras partes del mundo.

Por ciertos motivos habidos en México, (al pasar diré que estos no existen en Chile), llegamos finalmente a la conclusión de que era una necesidad absoluta de establecer la Contraloría como un servicio aparte, bajo el Presidente, e independiente de todos los Ministros.

Poco antes de venirme de Nueva York asistí a una comida con el señor Montes de Oca, el Contralor General de México, quien me contó que en su patria la Contraloría había dado un inmenso provecho.

Después de mi trabajo en México, fuí Contador Consultor de la Oficina de Eficiencia y Economía de los Estados Unidos, en Washington, y al mismo tiempo efectué un estudio de los métodos comerciales del Ministerio de Guerra. Durante este trabajo fuí citado ante las comisiones del Senado y de la Cámara de esa nación, para dar opiniones sobre la implantación de una Oficina del Presupuesto. Declaré que en mi opinión, el presupuesto en sí solo de nada servía, si no hubiese un sistema eficiente de contabilidad para comprobar que las disposiciones del presupuesto se cumplían o no.

Sugerí la idea de que sería provechoso para el gobierno federal de los Estados Unidos establecer el cargo de Contralor General, como se hizo en México.

No sé si fué la recomendación mía que se tomó en cuenta, pero el hecho es que en el año 1920 se estableció en los Estados Unidos el cargo de Contralor General aparte de todos los Ministerios.

Durante algún tiempo esa sección no pudo dedicarse al asunto de la contabilidad, pero hoy en día su numeroso personal especial se ocupa de preparar un nuevo sistema de contabilidad, tal como trato de implantar en Chile.

Fué durante mi obra en Washington, que el señor Madden, presidente del «*Ways and Means Committee*» de la Cámara de Representantes (Diputados), que es el comité congressional de más importancia en los Estados Unidos, opinaba como ahora opina el profesor Geze, que no es posible implantar en la administración pública métodos comerciales modernos, porque los gobiernos no se organizaban para sacar ganancias. El señor Madden era del régimen antiguo, y los

hechos posteriores han llegado a comprobar su completa equivocación. Desde entonces hombres de negocios han sido nombrados para muchos de los cargos federales en los Estados Unidos, y muchos de los métodos implantados son iguales a los seguidos por empresas particulares.

El siguiente asunto de importancia que me ofrecieron fué el de la República de Colombia, donde fuí como miembro de la Misión Financiera Americana presidida por el profesor Edwin Walter Kemmerer. El trabajo que me tocó en Colombia se relacionaba con los presupuestos, el departamento de aprovisionamiento, la organización del gobierno, y la contabilidad. La Misión después de una labor de cinco meses, decidió que en aquel país sería provechoso establecer el cargo de Contralor General.

Una vez terminadas las labores de la Misión, fuí contratado para quedarme en Colombia como asesor técnico, para establecer la Contraloría, permaneciendo allí durante tres años y medio hasta 1926, cuando se concluyó esta tarea. Aquí nuevamente ensayé mis teorías relacionadas con la implantación de los modernos principios comerciales en la administración pública, siendo el resultado sumamente satisfactorio.

En Colombia cada Ministro recibe el estado mensual de sus egresos, de manera que puede saber siempre la cantidad disponible en cada ítem de su presupuesto. El Ministro de Hacienda también recibe un estado mensual de ingresos y egresos correspondientes a todos los Ministerios, lo cual se confecciona por el personal a su cargo.

Cada funcionario recaudador o pagador de Colombia está obligado a rendir cuentas mensuales al Contralor. Por otra parte no está autorizado para retirar de la tesorería sino los fondos indispensables para las obligaciones inmediatas. Es decir, si es en la capital, el Ministro del ramo presenta a la tesorería una solicitud para los fondos que se necesiten para sufragar gastos variables o fijos durante un mes. Esta solicitud tiene que enviarse a la Contraloría junto con el detalle de las obligaciones correspondientes.

Nadie en Colombia puede retirar fondos de la tesorería para gastos oficiales sin que haya sido nombrado Pagador. Como resultado de esta práctica cada funcionario tiene que presentar sus cuentas al Contralor dentro de los cinco días subsiguientes a cada mes; todas las cuentas se examinan durante los cuarenta días posteriores; luego se hacen los asientos en los libros, y entonces el Contralor prepara sus estados mensuales comparativos y de balance que indican el estado exacto de la situación financiera al final de cada mes, junto con el estado detallado de ingresos y egresos, recibidos y des-

embolsados durante el mes, comparado con los del mes anterior.

Opino que es completamente errónea la práctica vigente en Chile, de entregar fondos ilimitados a la disposición de personas que no son designadas como funcionarios pagadores, y cuya única obligación según la ley es de rendir las cuentas correspondientes dentro de un año o dos después de gastado los fondos; y mientras que dure este orden de cosas en la administración pública, no será posible conseguir los resultados deseados.

Para terminar diré que la preparación y publicación de modernos informes financieros tiene un efecto importante tanto para el adelanto de una nación como para el desarrollo de empresas particulares. Hoy en día la República de Colombia goza de un alto crédito, y una de las razones de esto es que sus asuntos financieros se dan a conocer periódicamente por medio de informes financieros modernos y comprensivos.

Casi sin excepción las acciones y bonos de aquellas sociedades que publican los mejores informes son las que se cotizan a los precios más subidos en la Bolsa de Nueva York; y naturalmente, las personas que están por hacer inversiones prefieren comprar acciones o bonos de las sociedades particulares y de las naciones que proporcionan las informaciones más completas de su situación y adelanto financieros.

El efecto psicológico de buenos informes financieros se desprende de algunos de los extractos citados al final de este artículo, de la correspondencia de algunas grandes empresas industriales y bancos de los Estados Unidos.

THOMAS R. LILL.

*«Los esfuerzos de la Comisión Americana de Finanzas son claramente perceptibles en este informe y estamos seguros de que el señor Thomas Russell Lill, bajo cuya dirección se compiló el informe, debe sentir un orgullo perdonable en el hecho de que el Gobierno Colombiano, entre todas las Repúblicas Sur-Americanas, es el único que ha sometido un estado tan correcto y detallado de su situación financiera. Esperamos sinceramente tener el gusto de felicitar personalmente al señor Lill cuando regrese a los Estados Unidos.»*

---

*«El señor Lill merece ser felicitado por la eficiencia de su informe, como así mismo por la claridad con que está confeccionado. Como Ud. ha observado, la manera de prepa-*

*rar el balance es una verdadera innovación, que podría ser imitada con provecho por otros países.»*

---

*«Este es un documento espléndido, y dudo si habrán muchos países en el mundo que han tenido, preparados para ellos, un informe tan comprensivo como el a que aludo.»*

---

*«El suscrito ha notado con sorpresa la cantidad de datos disponibles que están apareciendo con respecto a las finanzas de Colombia y sus instituciones financieras, un hecho que indudablemente debe su origen a las ideas modernas que han sido implantadas por la Misión Americana en conexión con el funcionamiento de su sistema bancario. Francamente, nuestro único temor en la actualidad es que alguna circunstancia estorbara el buen trabajo. Demasiada prosperidad, en muchos casos, resulta tan perjudicial como la falta de ella. Sin embargo, nos vemos en la necesidad de indicar a las demás oficinas de nuestra empresa, la clase de informaciones que estamos recibiendo de Colombia. El informe anual de entradas y desembolsos, y el balance general, emitido recientemente por el Gobierno Colombiano, es igual a cualquier otro estado que hemos visto, publicado al norte de la línea ecuatorial.»*

---



## **V.—Informe del Comité de Economía y Eficiencia nombrado por el Presidente Taft**

### CONCLUSIONES DEDUCIDAS EN CUANTO A LA CONTABILIDAD DE GASTOS Y LOS INFORMES FINANCIEROS

#### **Informaciones financieras necesarias**

Los informes producidos deben ajustarse tanto a las necesidades de publicación como a los requisitos legislativos y administrativos. Los datos para publicación, los que necesita el Congreso como medio de revisar los resultados alcanzados por cualquier funcionario administrativo y como base de la consideración de futuras necesidades del servicio, son también indispensables para el funcionario administrativo.

#### **Requisitos generales**

Un funcionario administrativo necesita los informes para dos fines:

1. Para servirle de guía en el manejo de las operaciones.
2. Para comprobar su honradez y capacidad.

Para que sean efectivos como base de la dirección administrativa los informes deben ser exactos y producidos regular y puntualmente; deben abarcar por completo los asuntos sobre los cuales hay que tomar decisiones.

Son indiscutibles las ventajas de poder disponer de informes exactos.

Los informes deben ser producidos regular y puntualmente para que el funcionario pueda conocer en todo momento si el trabajo se está efectuando eficientemente o no, y si los resultados son económicos. Si estos informes no se producen regular y puntualmente, resulta imposible que el funcionario pueda corregir las tendencias de ineficiencia y merma. A me-

nos que los informes disponibles como una guía administrativa, abarquen todos los asuntos sobre los cuales hay que tomar decisiones, el funcionario dispondrá de los datos necesarios para poder formar decisiones en la dirección regular del trabajo de que es responsable; además estará imposibilitado de defenderse de cualquier duda sobre su honradez y capacidad, puesto que no le será posible preparar en un momento dado un informe satisfactorio.

Las conclusiones de la Comisión en cuanto a los asuntos que se deben abarcar, el análisis que debe hacerse de condiciones, operaciones y resultados, y el valor de estadísticas de contabilidad como ayuda a la resolución de problemas ejecutivos, se consideran a continuación bajo los siguientes acápites.

Detalles sobre ítem del presupuesto y fondos.

Detalles sobre Efectivo.

Detalles de Materiales y Provisiones.

Detalles del costo del trabajo.

Detalles sobre bienes del Gobierno.

Detalles de las obligaciones.

Detalles de fondos reservados.

#### **Detalles sobre ítem del presupuesto y fondos**

Se hacen indispensables los informes sobre ítem del presupuesto y fondos a causa de las restricciones constitucionales y legales de gastar fondos y contraer obligaciones sino de acuerdo con las leyes. Al no existir tales restricciones no habría necesidad de llevar cuentas para los ítem del presupuesto. El deber del funcionario administrativo es de evitar que se excedan las sumas autorizadas.

La forma de gastar un ítem del presupuesto comprende varios procedimientos separados y distintos. Generalmente son los siguientes:

1. La anotación dentro de un ítem de partidas definitivas para responder del pago de trabajos determinados.
2. Contraer obligaciones que correspondan al ítem o a las partidas anotadas, por medio de contratos, órdenes de compra o autorizaciones de gastos.
3. La aprobación de órdenes de pago correspondientes a las obligaciones incurridas.
4. La aprobación de órdenes de pago para anticipos de gastos oficiales (entregas de dinero a funcionarios pagadores).

Para su propia protección el funcionario debe conocer de qué manera cada uno de estos procedimientos afectan al ítem

del presupuesto. Es decir, debe conocer en cuanto a cada ítem, lo siguiente:

1. Saldo disponible en el ítem.
2. Suma disponible en efectivo, contra la cual pueden girarse órdenes de pago.
3. Saldo del ítem libre de anotaciones y obligaciones.
4. Monto de las anotaciones libres de obligaciones.
5. Monto de las obligaciones pendientes (no liquidadas).

Anexo 1 del Apéndice es un ejemplo de un balance comparativo, y muestra la forma propuesta para la presentación de los detalles anteriores para las sumas totales de los ítem. Queda expresada en primer término en este balance la situación en cuanto a las sumas totales de los ítem y fondos.

### **Detalles sobre Efectivo**

Las obligaciones correspondientes a un ítem del presupuesto pueden liquidarse de dos modos: primero por los pagos efectuados por funcionarios pagadores de un Ministerio, o segundo, con la intervención directa de la Tesorería. En cuanto a dinero en efectivo son problemas ejecutivos (1) el control de la distribución y cantidad de dinero en poder de los funcionarios pagadores de los Ministerios para la liquidación de las obligaciones que regularmente se efectúan por medio de pagos en efectivo, y (2) el medio de poder regular y puntualmente determinar la honradez de tales funcionarios. Para llenar el primer requisito hay que conocer la proporción de dinero al total de las obligaciones, y debe haber una clasificación de dichas obligaciones para determinar de qué modo serán liquidadas; es decir, debe conocerse regular y puntualmente cuáles son las obligaciones que han de pagar en efectivo los funcionarios pagadores de los Ministerios.

Cuando se conoce el total de las obligaciones de esta categoría, es sólo problema ejecutivo determinar, primero cuál es la cantidad mínima de dinero que se debe tener disponible para cumplir con las obligaciones corrientes, y segundo, cuál será la distribución de este dinero para poder responder mejor a las exigencias del servicio. El primer punto puede determinarse sólo considerando la proporción del saldo total de dinero al monto total de tales obligaciones que han de ser liquidadas por pagos en efectivo. Semejante proporción está representada en segundo término en el balance comparativo.

El problema de la distribución del efectivo sólo puede determinarse considerando un resumen de los saldos en poder de funcionarios públicos, detallando las cantidades de dinero y dónde están radicados. Semejante resumen sería el comprobante del saldo total de dinero en efectivo expresado en el correspondiente balance comparativo.

El segundo problema administrativo en cuanto a dinero en efectivo, es determinar la honradez de los funcionarios pagadores. Se resuelve por medio del control de cuentas, el examen e inspección independientes. Por medio del control de cuentas el jefe puede saber exacta y definitivamente cuáles son las cantidades de dinero de que son responsables los subalternos. Los sistemas de examen e inspección independientes es para obligar a cada subalterno llevar un registro completo de las entradas y salidas de caja, y rendir una cuenta corriente que se podrá comprobar con el control por medio de los recibos y el saldo en caja.

### Detalles de Materiales y Provisiones

El objeto de mantener almacenes es de disponer de una existencia de materiales o artículos para poder en corto plazo responder a las exigencias comunes para que puedan efectuarse los trabajos sin interrupciones o privaciones. El costo de mantener existencias en almacén es considerable, y por lo tanto tales existencias deben limitarse a los artículos y en las cantidades indispensables para garantizar el trabajo continuado sin las inconveniencias o pérdidas que resultan de la demora en conseguir los materiales de uso común. Desde el punto de vista administrativo el problema de materiales comprende cuatro puntos principales, que son:

1. ¿Cuáles artículos deben llevarse en existencia como medio de facilitar el trabajo y para efectuar economías?
2. ¿Cuáles serán las cantidades mínima y máxima de cada artículo que habrá de tener en existencia?
3. ¿Cuál será la distribución de existencias en almacenes dentro de un mismo ramo del servicio?
4. ¿Se ha llevado una cuenta exacta del movimiento de los materiales adquiridos?

Para determinar el primer punto el funcionario administrativo tiene que estudiar las necesidades del servicio en cuanto a las categorías de materiales necesarios, considerando las economías que resultan de tener tales materiales inmediatamente accesibles y el trabajo ahorrado a la sección compras, comparado con el costo de llevar tales existencias. El costo de llevar existencias se compone de varios factores, que son:

(1) el monto de los intereses no percibidos de la inversión del capital que representa el valor de las existencias—esta pérdida de intereses fluctúa en proporción directa al valor total de tales existencias; (2) el costo de almacenaje de las existencias, que se compone del valor del arriendo de los almacenes o su equivalencia si son de propiedad del Gobierno y lo que cuesta cuidar, mantener y dejar en buen estado tales almacenes — este costo no fluctúa en proporción directa al valor total de las existencias, pero sí depende de ello; (3) el importe de los sueldos del personal necesario para manejar, recibir, contar, inspeccionar y entregar los materiales, para anotar las entradas y salidas, para revisar y desechar materiales anticuados o dañados, para tomar inventarios y para dar cuenta del ejercicio—este costo tampoco fluctúa en proporción directa al valor total de las existencias, pero en gran parte depende de ello; (4) las pérdidas causadas por deterioro o inutilidad de materiales anticuados.

El problema ejecutivo en cuanto a las cantidades mínima y máxima de cada artículo que habrá de tener en existencia, debe determinarse tomando en cuenta la regularidad, frecuencia y cuantía de las demandas junto con las posibilidades de reponer y repartir las existencias fácil e inmediatamente.

El tercer problema—la distribución de las existencias en almacenes dentro de un mismo ramo del servicio—no se puede resolver sin estudiar en el terreno las exigencias del servicio en los lugares donde se efectúan los trabajos. Para cada lugar debe considerarse primeramente si la importancia del trabajo justifica o no establecer un almacén a cargo de un almacenista. Luego se debe considerar para el caso los dos primeros problemas ya enumerados, o sea ¿cuáles artículos deben llevarse en existencia, y cuáles serán las cantidades mínima y máxima de cada artículo? Los puntos comprendidos en la determinación de estos problemas ya han sido enumerados.

Con este fin es indispensable proveer al funcionario administrativo de los medios de conseguir informes regular y puntualmente que representen la cantidad total y estado de los materiales en existencia, junto con listas detalladas de los artículos y las cantidades que componen el total; además esas listas deben expresar las salidas de materiales durante los períodos actual y anterior, a fin de que quede claramente representada la relación de la existencia actual a esas salidas.

El cuarto problema—¿Se ha llevado una cuenta exacta del movimiento de los materiales adquiridos?—no quiere decir que el funcionario administrativo debe dar atención personal a los detalles técnicos de la contabilidad, sino que debe saber que hay medios disponibles para determinar si los mate-

riales adquiridos están en existencia, si ya han salido o si el encargado se ha librado legalmente de responsabilidad en cuanto a los artículos que falten o se hayan extraviado por cualesquiera causa. Estos medios son (1) el completo control de las cuentas detalladas de existencias por medio de cuentas resumidas; (2) tomar inventarios periódicamente para confrontar con las cuentas; y (3) la inspección independiente de las existencias para comprobar los inventarios y las cuentas detalladas. Por medio de las cuentas resumidas para el control de las cuentas detalladas, puede determinarse si todos los materiales comprados, entregados, extraviados o desechados han sido anotados por los almacenistas en sus cuentas detalladas. El procedimiento de tomar inventarios es el primer paso para determinar si los materiales anotados en los registros están en existencia, siendo el paso final el examen de las existencias por inspección independiente para comprobar que los inventarios se han preparado con exactitud y veracidad.

### Detalles del costo del trabajo

El objetivo del esfuerzo administrativo es de conseguir los resultados deseados con el menor gasto posible. Siempre habrán mermas, pero estas se podrán reducir; el esfuerzo administrativo en todo momento debe ser encaminado hacia la eliminación de tales mermas. Puede alcanzarse este objetivo por medio de una atención esmerada a la organización del trabajo, selección de materiales y del personal, dirección del personal y perfeccionamiento de la organización. Para solucionar este problema son indispensables los más altos conocimientos y aptitudes técnicos además de los detalles completos del costo del trabajo.

Parece existir la creencia dentro de los servicios del Gobierno que detalles de costo se necesitan únicamente en los Ministerios u oficinas que efectúan trabajos de fabricación o construcción, como los Ministerios de Guerra y Marina, Servicio de Regadío, Oficina del Arquitecto Jefe y los Talleres de Imprenta Fiscal. Es igualmente importante suministrar detalles de costo a los otros Ministerios y oficinas. Esto ya se ha palpado en algunos casos; por ejemplo, hace poco el Ministerio de Agricultura instaló un sistema para mostrar costos de operación y mantenimiento. La importancia de los detalles de costo como una ayuda a la organización del trabajo y para la eliminación de mermas se desprende de las siguientes consideraciones:

1. ¿Cuál es el resultado de comparar el costo del trabajo

con los costos de períodos anteriores o de trabajos similares efectuados en otras partes?

2. ¿Cuáles son los detalles componentes de la variación?
- a) ¿Cuáles causas motivan el mayor o menor costo directo de materiales?
- b) ¿Cuáles causas motivan el mayor o menor costo directo de la obra de mano?
- c) ¿Cuáles causas motivan el mayor o menor costo de gastos indirectos?

Estas consideraciones no se pueden determinar sin disponer de informes completos en cuanto a la suma total del costo del trabajo, junto con el análisis detallado del costo de materiales, mano de obra y gastos indirectos. Disponiendo de tales detalles se puede efectuar la consideración comparativa del costo actual y el de períodos anteriores, de trabajos similares efectuados por otros ramos del servicio o por empresas particulares. Al averiguar que el costo del trabajo efectuado es menor que el de trabajos similares efectuados en períodos anteriores o en otras partes, es importante que el funcionario administrativo establezca las causas que han motivado tal costo menor, para que sepa la manera de alcanzar las mismas o mayores economías en los futuros trabajos similares.

El detalle comparativo del costo de materiales debe expresar los motivos de variaciones, que pueden ser los siguientes: 1) El precio comercial del artículo ha variado en distintos períodos o lugares; 2) Se han usado materiales de calidad o en cantidad distintas. Sobre la primera causa el funcionario administrativo no puede ejercer ningún control. Cuando surge la segunda causa la atención del funcionario administrativo debe dedicarse inmediatamente a averiguar por qué ha sido posible conseguir los mismos resultados en diversos períodos usando materiales de calidad o en cantidad distintas.

El análisis comparativo del costo de la obra de mano con el de trabajos similares de períodos anteriores o efectuados en otras partes, determinaría la norma de investigación que deberá seguir el funcionario administrativo. Al averiguar que las variaciones resultan a causa de un cambio general de sueldos en la región, se hace innecesario de seguir la investigación. Sin embargo, si los jornales son más o menos iguales, el esfuerzo del funcionario administrativo debe dedicarse inmediatamente a averiguar por qué, sin ninguna variación general de los jornales, ha sido posible efectuar determinado trabajo en cierto período a un costo menor que en otro.

Las causas de este resultado pueden ser algunas de las siguientes condiciones:

1. Divergencias de conocimiento, aptitud y espíritu laborioso de los obreros.
2. Cambio del espíritu de cooperación entre los obreros.
3. Falta de aptitudes en la dirección. (Administración).
4. Demoras en la obra a causa del empleo de maquinarias y herramientas no adecuadas o defectuosas.
5. Demoras en la obra a causa del empleo de materias primas no adecuadas o defectuosas.
6. Diferencias en el espacio disponible para trabajar o en la colocación y situación de edificios y equipo, que han facilitado o dificultado el trabajo de los obreros.

Estas son algunas de las causas de variaciones en los resultados del trabajo. Para establecer y corregir estas causas es indispensable disponer de conocimientos técnicos o científicos.

Las causas del mayor o menor costo de los gastos indirectos sólo pueden establecerse por medio de un análisis comparativo entre tales gastos y los de un período anterior o de trabajos similares en otras partes. Los gastos indirectos incluyen el costo de: sueldos de empleados administrativos, provisiones varias, arriendos, calefacción, alumbrado, fuerza motriz, gastos de oficina, gastos de almacén, viáticos, gastos legales, gastos de la sección compras, etc. Exceptuando los gastos indirectos cuyo costo está afectado por sueldos del personal, no es cosa difícil establecer las causas de variaciones en los gastos indirectos. Tratándose de costos afectados por sueldos, especialmente sueldos del personal administrativo, resulta más complicado el problema por el hecho de que es difícil hacer el análisis de tales gastos administrativos. Semejante análisis debe expresar la ocupación del funcionario administrativo y cuánto tiempo dedica a cada uno de sus deberes. De esta manera se podría saber si está dedicando algún tiempo a detalles que bien podrían atender los subalternos. Como resultado de semejante análisis minucioso se vería si hay una administración desequilibrada; es decir, si repartiendo el trabajo de los funcionarios administrativos, se podría dispensar de los servicios de algunos de ellos.

Además de estos detalles deben llevarse tales estadísticas de operaciones que faciliten al funcionario administrativo considerar los resultados por medio de una norma fija de unidades de costo. Necesariamente estas deben ser relacionadas a los puntos técnicos que hay por determinar, y por lo tanto deben establecerse para llenar los requisitos particulares de cada obra.



**Detalles sobre bienes del Gobierno**  
(Excluyendo materiales, y obras inconclusas)

Los bienes del Gobierno son los terrenos, edificios y equipo, que se puede decir son sus medios de trabajar. Los informes sobre bienes producidos o construídos por el Gobierno son las cuentas que durante el período de producción o construcción se rinden de las obras inconclusas, que ya han sido consideradas en las páginas anteriores. Las siguientes consideraciones se refieren a los bienes concluidos o adquiridos. El problema ejecutivo de la administración de bienes se compone de seleccionar, adaptar, repartir y mantener en buen estado estos medios de trabajo para conseguir la mayor eficiencia en las operaciones. Es un problema que no se puede determinar sin un conocimiento completo de la condición efectiva de los medios disponibles y de la mejor manera de aprovechar estos medios para el trabajo. Mayormente estos conocimientos resultan de los informes científicos o técnicos. Hasta que punto las estadísticas financieras de bienes del Gobierno resultan de utilidad al funcionario administrativo en la solución de este problema, se desprende de las siguientes consideraciones:

1. ¿Basta para el objeto contemplado la cantidad o extensión de los bienes disponibles y es este el *mínimum* adecuado, para tal objeto?
2. ¿Son estos bienes los más adecuados para el objeto contemplado?
3. ¿Están los bienes repartidos de acuerdo con las necesidades del servicio?
4. ¿Cuál es el costo que realmente corresponda para conservar en buen estado dichos bienes, y se han tomado las medidas para garantizar no sólo esa conservación sino también *composturas* y *repuestos*?
5. ¿Cuál es el costo que realmente corresponda a la explotación de los bienes?
6. ¿Está comprobada la honradez de los encargados de los bienes?

Las dos primeras consideraciones son para determinar la cantidad y categoría de los bienes más adecuados para el trabajo que hay que efectuar. Resulta difícil solucionar estos puntos sin disponer de informes completos del costo y categoría de los bienes afectados, y del costo del trabajo en que se ocupan tales bienes. Como en el caso de materiales y provisiones, el esfuerzo del funcionario administrativo debe concretarse a limitar las inversiones por capítulo de bienes a la

cifra mínima compatible con el trabajo eficiente, para que las pérdidas por concepto de intereses no percibidos de tales inversiones queden reducidos en cuanto sea posible. Para determinar si la cantidad o extensión de bienes disponibles está proporcionada o no al costo del trabajo de una manera compatible con la eficiencia y economía, es indispensable comparar esa proporción con la conseguida en períodos anteriores, en otros ramos del servicio o por empresas particulares. Al averiguar que el costo de los bienes ocupados en determinado trabajo es mayor que para un período anterior o en otras partes, se debe estudiar un análisis detallado de los bienes para establecer en qué consiste la variación. Para estudiar semejante análisis comparativo conviene contemplar el producto en términos de cantidad y no en términos de costo, para que no resulte inútil por causa de componentes disimilares o desiguales. Un análisis de los bienes afectados debe expresar cuáles son los factores componentes de las variaciones. Al comparar estos factores con los análogos de períodos anteriores, otros ramos del servicio o de empresas particulares, debe desprenderse que las variaciones son debidas a alguno o ambos de los siguientes factores:

1. Los bienes son de la misma categoría, pero hay diferencias de cantidad o de extensión.
2. La cantidad o extensión de los bienes son iguales, pero hay diferencias de costo.

Si son debidas las variaciones al primer factor, la atención del funcionario administrativo debe encaminarse a averiguar por qué en un período anterior, en otro ramo del servicio o en una empresa particular, fué posible efectuar determinado trabajo con menos equipo o bienes que en el período actual. Para solucionar este problema es indispensable disponer de conocimientos técnicos o científicos. Es cuestión de averiguar en qué condiciones se ocupa el equipo o bienes. Algunas de las causas de la falta ostensible de eficiencia en cuanto al equipo pueden ser las siguientes:

1. El equipo no se ha conservado en debido estado; es decir, por falta de compostura o repuestos, está amonorada su eficiencia de trabajo.
2. La transmisión de fuerza motriz será defectuosa.
3. Divergencias de aptitud de los obreros.
4. El equipo está en buen estado de conservación, se transmite la fuerza motriz en forma efectiva y no hay divergencias de aptitud de los obreros, pero la variación es debida a la falta de utilizar el equipo que hay disponible.

Si se establece por medio del análisis detallado de los

bienes que las variaciones no se deben a diferencias de cantidad o extensión, sino a diferencias de costo, entonces es el deber del funcionario administrativo averiguar por qué en un período anterior, en otro ramo del servicio o en una empresa particular fué posible efectuar el mismo trabajo con equipo menos costoso. Cuando se llega a comparar estos hay que cuidar que para el costo calculado del equipo se ha tomado en cuenta una depreciación adecuada. Generalmente es de presumir que la duración del equipo varía más o menos según su calidad, que naturalmente se refleja en el costo. El problema que deberá determinar el funcionario administrativo es si para el trabajo contemplado resultaría más económico comprar equipo de la calidad más alta, o si daría el mismo resultado una calidad inferior o intermediaria. Por lo tanto, este problema se refiere principalmente a la selección del equipo más adecuado para el trabajo contemplado, y para su solución es indispensable disponer de conocimientos técnicos.

La consideración de la repartición de los bienes es un problema que el funcionario administrativo tiene que estudiar constantemente, y no lo podrá determinar si no recibe regular y puntualmente informes completos en cuanto a la situación y uso o empleo de los bienes.

El problema del costo de conservar el buen estado de los bienes no puede determinarse sin disponer de informes completos y comparativos de dicho costo y el valor de los bienes. Estos detalles se deben comparar con el costo de la conservación adecuada de bienes similares en períodos anteriores o en otros ramos del servicio, para poder así deducir conclusiones y evitar mermas. Son varias las causas que pueden motivar un costo alzado de conservación. Quizás no hay bastante ventaja en los contratos de composturas, o cuando las composturas se efectúan propiamente por el servicio, puede ser que los materiales sean defectuosos, que la obra de mano y la dirección administrativa son ineficientes, o que el tipo o categoría del equipo no es el más adecuado para el trabajo contemplado. Esta última posibilidad definitivamente se relaciona con otro problema que ya ha sido considerado, o sea, la selección del equipo más adecuado para el objeto contemplado.

De la conservación adecuada del equipo depende directamente la eficiencia de los procedimientos manufactureros, así como el costo alzado o reducido del artículo producido. Es posible que por causa de composturas defectuosas del equipo se llegue a producir un artículo de costo alzado, es decir, el factor reducido de eficiencia en las maquinarias resulta en un gasto excesivo de combustible (fuerza motriz), materias primas u obra de mano.

Para considerar ¿Cuál es el costo que realmente corresponde a la explotación de los bienes? No se propone incluir otros gastos fuera de los indispensables para continuar la explotación de los bienes, excluyendo de esta consideración a qué trabajo están dedicados dichos bienes. Por ejemplo, para la explotación de un edificio para oficinas hay que efectuar determinados gastos indispensables, cualquiera que sea el trabajo efectuado por los moradores. Estos gastos incluyen las partidas para alumbrado, calefacción, aseo, servicios de porteros y ascensores, etc. Algunas de las categorías de gastos relacionados exclusivamente con la explotación de bienes son las siguientes:

Edificios:

- Calefacción
- Alumbrado
- Servicio de ascensores
- Servicio de porteros
- Aseo
- Alarma contra ladrones
- Servicio de cuidadores

Equipo:

- Lubricantes
- Huaípe (hilachas de algodón)
- Combustible (fuerza motriz)
- Aseo
- Provisiones varias

Para determinar si el costo de explotación de los bienes es adecuado y puede compararse favorablemente con análogos costos en otros ramos del servicio, en empresas particulares o en períodos anteriores dentro del mismo ramo, es indispensable hacer un análisis completo, expresando no sólo las categorías indicadas sino además el objeto de los gastos dentro de cada categoría de una manera detallada que permita al funcionario administrativo tomar en cuenta la calidad, cantidad y precio de los artículos. Aún cuando se establece que este costo de explotación resulta razonable en proporción a costos análogos en otras partes, no es ésta la conclusión de la tarea del funcionario administrativo, ya que este costo de explotación es el factor importante para determinar si conviene o no seguir usando tales bienes, o si resultaría mejor sustituir bienes que a un costo menor puedan dar el resultado deseado.

El problema de establecer la honradez de los encargados de bienes del Gobierno no se podrá determinar sin disponer de informes completos en cuanto a la situación de los bienes y los deberes de los encargados; e igualmente se hace indispensable un control adecuado de cuentas. Además de esto, es imposible establecer conclusivamente la honradez de los encargados sino por medio de la inspección independiente, pero de todos modos, con o sin semejante inspección, los métodos de contabilidad, cuentas de compras, manejo, cuidado, traslado y de rechazo de bienes, deben ser lo más perfectas y tan a prueba de sustracciones como sea posible en la práctica.

### **Detalles de las obligaciones**

Para el funcionario administrativo es importante saber regular y puntualmente el monto exacto de las obligaciones que corresponda a su ramo del servicio. No se podrá controlar la cantidad de efectivo en poder de funcionarios pagadores sin considerar las sumas de las obligaciones corrientes. En vista de que en algunos servicios del Gobierno ha habido una interpretación equivocada del término, posiblemente convendría anotar lo que significa «obligaciones». No sólo se ha usado para deudas, sino también para las partidas anotadas contra los ítem del presupuesto. Por ejemplo, en muchos casos los contratos y órdenes de compra se anotan como obligaciones, aunque no lo son según interpretación rigurosa de la palabra. La palabra «obligaciones» significa deudas pendientes por pagar causadas por recepción de hecho de bienes o servicios. Una interpretación que abarca otros asuntos hace confusión del conjunto, no tiene significado definitivo y además, no puede emplearse para detallar situaciones corrientes. Para ser de utilidad al funcionario administrativo, deben de clasificarse las obligaciones de una manera que corresponda al método de pago, y para hacer distinción entre las que por su naturaleza deben tener cierta preferencia, tales como sueldos y jornales por pagar.

Otro de los beneficios de las cuentas de obligaciones es el medio de control que ofrecen en cuanto al plazo necesario para efectuar pagos y liquidaciones. Cuando no se dispone de semejante control es costumbre, particularmente con los contratos, que el funcionario subalterno siempre dé preferencia al Gobierno en los casos que hay que resolver alguna duda. Muchas veces por esto se incurren demoras a causa de las cuales tienen los servicios del Gobierno fama de dilatorios, hasta tal punto que no pocas veces algunos comerciantes prefieren abandonar cuentas pequeñas antes de cumplir con los

trámites onerosos que hay que seguir para su liquidación y pago. Todo esto redundaría a crear condiciones adversas y precios superiores para el Gobierno. Coloca al funcionario administrativo en la misma situación que un comerciante mal acreditado, y obviamente le hace responsable de las condiciones y precios adversos que realmente son resultado de las prácticas y condiciones anteriores. Por lo tanto los informes necesarios para ejercer un control en cuanto a estos aspectos de determinar y liquidar las obligaciones, son indispensables para el manejo eficiente y económico de los negocios públicos.

### **Detalles de fondos reservados**

Un fondo reservado es una suma de dinero o el valor monetario de otros bienes, que ha sido dedicado a determinado objeto. No significa que hay necesidad de una separación de hecho de estos fondos o bienes, sino basta que se haga la anotación de una suma definitiva que se considerará reservada para un uso determinado. Los fondos reservados quedan establecidos para varios motivos. Algunos de los fondos reservados más comunes dentro del servicio del Gobierno, son los siguientes:

Fondos reservados para depósitos de terceros.

Fondos reservados para depósitos del ejército, etc.

Estos fondos reservados se van acumulando a base de las rentas (ingresos) que han de gastarse con fines determinados. Al no obrar de esta manera, habría que efectuar de hecho la separación del dinero recaudado para saber cuál es la suma disponible para cierta cuenta y que está en caja. Sería molesto este procedimiento y causaría labor innecesaria para los funcionarios pagadores, ya que tendrían que conservar la separación de los dineros dentro de sus cajas de fondos o abrir una cuenta bancaria individual para cada categoría de rentas. Estos mismos beneficios y garantías son alcanzados por medio de las cuentas de fondos reservados.









175903