

A juicio del Tribunal y conforme a las pruebas practicadas y comentadas atrás, el trabajador estuvo sometido a tratamiento médico, quirúrgico y hospitalario durante cerca de 10 años. Si no puede pedirse "incapacidad" cuando la ley hoy no la exige, por tratarse de una enfermedad crónica que no tiene carácter de profesional, tampoco puede requerirse una medicación u hospitalización continua, cuando el caso no lo requiera, pues ello sería exigir requisitos absurdos y costosos para los patronos y contraproducentes y contrarios a la dignidad de los trabajadores.

Nadie ha discutido que la empresa hubiera practicado todos los tratamientos que el caso exigía, con la debida diligencia y asiduidad durante cerca de diez años. El requisito exigido por la ley de que la curación de la enfermedad no haya podido lograrse en 180 días se ha cumplido en el caso de autos con la mayor amplitud, como lo sostuvo la empresa demandada al contestar la demanda y como lo declararon los médicos de la empresa en sus testimonios a que se hizo mención atrás. El Tribunal no podría poner en duda la veracidad de tales declaraciones en cuanto a que se practicó tratamiento adecuado al trabajador demandante, sin que su enfermedad se haya curado, durante más de seis meses, pues no existe ninguna prueba en contrario.

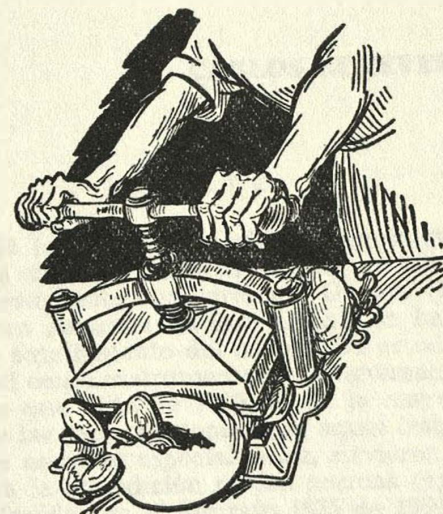
Se encuentra así justificada la terminación unilateral del contrato por parte del patrono, conforme a la Ley, pues se trata de enfermedad crónica que no tiene carácter de profesional y cuya curación no fue posible durante más de ciento ochenta días, habiéndose suministrado los tratamientos médicos del caso y con el preaviso ordenado por el Decreto 2351 de 1965.

Por todas las razones anteriores, el Tribunal de Arbitraje, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, falla:

1º Absuélvase a la Compañía Shell Cóndor, S.A. de todos los cargos de la demanda instaurada por el extrabajador de esa empresa, señor Heliodoro Padilla Centeno;

2º Notifíquese en estrados y cúmplase.

Carlos Holguín Holguín, presidente ponente; *Luis Javier Mariño*; *Pedro A. Bonnet Locarno*, con salvamento de voto; *Adán Sánchez G.*, secretario.



PRESUPUESTO COLOMBIANO DE GASTOS E INSTRUMENTACION DEL DESARROLLO

Por: CARLOS ECHEVERRI HERRERA

— I —

Desde 1958 las Naciones Unidas hicieron para los Estados miembros, una serie de recomendaciones en cuanto a la estructura de su Presupuesto de Ingresos y Gastos. (1). La Comisión Económica para América Latina (Cepal) se ha ocupado desde entonces muy ampliamente del asunto. Su estudio sobre el Presupuesto Fiscal como instrumento de Programación del Desarrollo Económico que data de 1959, es de la mayor conveniencia. (2) Muchas de las bases contenidas en aquel trabajo complementado por el de asesores especializados, sirvieron al Gobierno de Colombia para la expedición de las normas orgánicas del Presupuesto, contenidas en el Decreto 1675 de 1964.

Este Decreto ofrece novedades importantes sobre el régimen anterior, tanto en cuanto al Presupuesto de Rentas e Ingresos, como en cuanto al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones, fuera de hacer más coherente y efectivo el control fiscal.

Hoy nos ocuparemos solamente del criterio adoptado por las referidas normas orgánicas en cuanto a Gastos Públicos y sus distintas clasificaciones. En estudios separados se dará cuenta del régimen de Ingresos y de los Controles del Presupuesto.

(1) — "Manual para la clasificación de las transacciones del Gobierno según su carácter económico y su función" — Departamento de Asuntos Económicos y Sociales — Naciones Unidas — Nueva York, 1958.

(2) — La publicación de CEPAL "El Presupuesto Fiscal como instrumento de Programación del Desarrollo Económico", 1959, fue incorporada como Introducción al "Manual de Preparación del Presupuesto", publicado por la Dirección Nacional del Ramo en Colombia, en 1963.

La importancia de las innovaciones introducidas al sistema Fiscal Colombiano, consiste en que el gasto público, predominantemente el de Inversión, debe hacerse en función de los planes plurianuales de Desarrollo Económico y Social, debiendo consultarse las apropiaciones respectivas con el Departamento Administrativo de Planeación, (3) y sin que puedan hacerse traslados del Presupuesto de Inversiones al de Funcionamiento. (4).

Lo anterior nos indica que las nuevas normas fiscales se inspiran en el llamado Presupuesto por Programas, fundado en el criterio de que la "condición más importante que debe cumplir el método Presupuestario, es la de elaborar el Presupuesto anual de acuerdo con un programa nacional de Desarrollo Económico a mediano plazo". (5)

La proyección del gasto público en cumplimiento de este cometido, implica una triple clasificación:

- a) Económica (gastos corrientes y gastos de capital).
- b) Funcional, que debe reflejar "la parte de las metas establecidas para un plazo mediano (5 o 6 años) que se intente realizar en el término de un año". (6)
- c) Institucional, según la institución o instituciones públicas a cuyo cargo hayan de efectuarse los gastos.

Si bien en el curso de este trabajo se explicará con detalle el sentido de cada una de estas formas de distribución del Presupuesto, conviene acentuar desde ahora el alcance y la integración de la distribución funcional, por ser la más conectada con la instrumentación de los programas plurianuales de desarrollo, a través del gasto público.

Para ello utilicemos algunos conceptos de Cepal: "Las ventajas de este tipo de apreciación del futuro residen por un lado, en que permite darse cuenta en qué medida las metas anuales son, o demasiado ambiciosas, o demasiado restringidas, y, por otro lado en que llama la atención hacia la posible necesidad de seguir métodos nuevos que permiten utilizar los recursos disponibles de modo que se alcancen los objetivos propuestos. Por ejemplo, hay países donde no se atiende a gran parte de la población escolar y donde el crecimiento demográfico es muy rápido. Los planes a mediano plazo podrían indicar que solo una transformación de los métodos educacionales, permitiría alcanzar la meta de servir a toda la población escolar dentro de un término prudente.

(3) — Decreto 1.675 de 1964, artículos 29 y 30.

(4) — Decreto citado, artículo 98, ordinal 69.

(5) — "Manual de Preparación del Presupuesto". Dirección Nacional de Presupuesto — Bogotá, Colombia — 1963, página 20.

(6) — Ibid. página 21.

Por razones de facilidad de funcionamiento, no parece aconsejable definir un número excesivo de funciones. Quizás fueran suficientes unas 6 o 7 dentro de cada una de las 3 grandes categorías de la administración, de la labor social y de la economía. Sin embargo, dentro de cada Presupuesto Funcional, conviene distinguir las sub-funciones, debido a que las funciones no son homogéneas y a que las sub-funciones son complementarias. No da lo mismo, por ejemplo, destinar 50 o 20% de los recursos para educación a las universidades, como no se puede en materia de salud dedicar indiferentemente cualquier porcentaje a la atención materno-infantil o a la epidemiología; la eficacia de los esfuerzos epidemiológicos depende, en parte, de como se trabaje en otros campos de la salud pública.

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

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

En muchos casos los Presupuestos por Actividad se elaboran a base de unidades más pequeñas constituidas por proyectos. Así, un Presupuesto de riego debe estar formado por proyectos de inversión en obras específicas de riego.

La pirámide de categoría presupuestaria aquí propuesta y que va del proyecto al Presupuesto por Actividad y de allí al sub-funcional y al funcional, culmina con el Presupuesto consolidado del sector público, el que a su vez pasa a formar parte del Presupuesto Económico Nacional que incluye las actividades del sector privado". (7)

(7) — "Manual de Preparación del Presupuesto", citado, página 21 a 23.

Tal circunstancia trae a la mente, el distingo obvio para iniciados en estos temas —entre el **Presupuesto Funcional**— por funciones, con las miras ya expuestas— y la **Hacienda Funcional**, así llamada por oposición a los principios financieros clásicos, que, como sabemos, rechazaban sistemáticamente el Presupuesto desequilibrado.

Para países con factores disponibles y aptos para su combinación económica, pero cíclicamente inexplotados, la Hacienda Funcional propone abiertamente el gasto público pro-déficit, en busca del pleno empleo de aquellos a través del efecto multiplicador y demás “relaciones de naturaleza mecánica”. (8) Inversamente, cuando tales medios, se resienten de super-empleo de los factores, por exceso de la demanda efectiva, la Hacienda Funcional prescribe disminuir el gasto público y si es preciso, por vía de una mayor imposición, tender a superávits cíclicamente ociosos, en busca de que la demanda descienda a límites normales.

La **Funcionalidad** de esta Hacienda, concebida para países avanzados, consiste, pues, en una política fiscal encaminada a obtener el pleno empleo y mantenerlo sin inflación. En cambio, la **Funcionalidad** del Presupuesto de Gastos, materia de este estudio, es de carácter **descriptivo**, pues se trata de dar una imagen de las funciones que cumple el sector público, en el entendido de que muchas de ellas abarcan la aplicación parcial, por anualidades, de programas integrantes de un plan de desarrollo económico y social a mediano plazo. La primera, parte del principio de que en un momento dado, hay recursos ociosos que deben ponerse en marcha, o de que en otro, todos los factores se explotan excesivamente, y busca corregir uno y otro extremo.

El segundo, sin embargo, tras su faz descriptiva, tiende a romper el “embotellamiento” de las economías atrasadas, sirviendo de instrumento inteligible y apto para la racional aplicación de sus planes de desarrollo.

Además, la Hacienda Funcional —a cuya estirpe Keynesiana huelga aludir— no es ortodoxa en su postura frente al déficit, visto que se destina a países ricos, donde aquel puede saldarse con relativa facilidad una vez lograda la recuperación económica por el mayor nivel del gasto público. Por ello, como diría Gunnar Myrdal, en tales países y en ciertas circunstancias, en vez de las prácticas clandestinas del déficit, este “debe profesar públicamente, erigirse en virtud” (9) En cambio el equi-

(8) — “Política Económica Racional”. E. Fossati - Cap. V. “Relaciones de naturaleza mecánica”. — Estudio de los Efectos Multiplicador, Acelerador, Conector, Amplificador.

(9) — “La Política Fiscal en el Ciclo Económico”. Gunnar Myrdal — “Lecturas sobre Política Fiscal” Smithies y Butters — Página 82 y s.s.

libro de nuestro **Presupuesto Funcional** es norma impuesta por nuestra debilidad económica. De hacerlo deficitario mediante prácticas que conlleven el déficit, aunque pretendan ocultarlo, cada economía atrasada daría nuevos pasos atrás. Nadie ignora cuántos quebrantos ha sufrido la economía colombiana a manos de este vicio fiscal.

Hecha la anterior digresión, pasemos al actual sistema colombiano de Presupuesto de Gastos.

El Artículo 1º del Decreto 19675 de 1964, establece que “el Presupuesto reflejará las metas y objetivos fijados en el plan general de desarrollo económico y social y en los planes de Inversiones Públicas y será presentado de manera que indique las funciones, programas, actividades y proyectos del gobierno nacional, de acuerdo con las normas establecidas en el presente Decreto.

Por su parte, el artículo 19 del mismo Decreto expresa: “El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones se dividirá en Presupuesto de Gastos de Funcionamiento y Presupuesto de Gastos de Inversión. Cada uno de estos Presupuestos se presentará dividido en diferentes partes, las cuales corresponderán a la rama Legislativa, la rama Ejecutiva, la rama Jurisdiccional, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. La rama Ejecutiva tendrá una sección correspondiente a la Presidencia de la República y tantas secciones como sean los Ministerios y Departamentos Administrativos. Además, habrá una sección especial para la Policía Nacional y otra para la Deuda Pública.

Los gastos dentro de cada sección, se clasificarán por capítulos, programas, y artículos. Los capítulos en orden numérico dentro de cada división, representan las distintas unidades de la organización de la respectiva dependencia. Los programas representan los diferentes grupos de actividades homogéneas que ejecutarán los organismos. Cuando los programas lo requieran podrán dividirse en sub-programas que representan actividades homogéneas más reducidas.

Los artículos en orden numérico y continuo dentro de cada sección, representan el objeto mismo del gasto y cuando fuere necesario, contendrán ordinales en el Presupuesto de Funcionamiento y proyectos específicos en el Presupuesto de Inversión.

Los programas y sub-programas se presentarán debidamente explicados, integrados y en orden numérico”.

Estos dos artículos bastan para indicar el criterio con que debe concebirse el Presupuesto de Gastos en nuestro país, por una parte, y por otra, las bases que han de tenerse en cuenta para la presentación del mismo.

Lo uno, o sea el criterio en que ha de fundarse el Presupuesto aparece indicado en el artículo 1º cuando se establece que aquel documento “reflejará las metas y objetivos fijados en el plan general de Desarrollo Económico y Social y en los planes de Inversiones Públicas...”.

Lo otro, o sean las bases para la presentación del Presupuesto de Gastos, están consignadas, tanto en la última parte del citado artículo 1º que alude a la forzosa indicación de las **funciones, programas, actividades y proyectos del Gobierno**, como en la totalidad del artículo 19.

En el ya transcrito artículo 19 conviene destacar tres normas principales:

a) La referente a la forzosa presentación de los gastos asignados a cada rama del poder (con su respectiva distribución en organismos específicos), así como a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría y a la Policía, divididos en gastos de funcionamiento y gastos de inversión;

b) La relativa a la presentación de los costos de la deuda pública; y

c) La que concierne a la clasificación de los gastos de cada sección por capítulos, programas, y artículos, señalando los conceptos a que respectivamente se refieren, a saber: 1º) Los capítulos como indicadores de las distintas unidades de la organización de la respectiva Dependencia; 2º) Los programas que sirven para señalar los diferentes grupos de actividades homogéneas a cargo de cada organismo (parte de cada programa son los sub-programas que representan actividades homogéneas más reducidas) y 3º) Los artículos que representan el objeto mismo del gasto, con su reflejo en el Presupuesto de Funcionamiento (ordinales) y en el Presupuesto de Inversión (proyectos específicos).

Partiendo de lo anteriormente establecido, el Presupuesto de Gastos se viene presentando a contar del Decreto 1.675, en tres grandes cuadros generales que acusan sendos criterios de análisis: **1º DISTRIBUCION FUNCIONAL - 2º DISTRIBUCION INSTITUCIONAL - 3º DISTRIBUCION ECONOMICA.**

Estos cuadros acusan cifras totales idénticas, lo cual es obvio, por cuanto se trata del mismo volumen de gastos, ofrecido en cada caso bajo un enfoque diferente.

La **DISTRIBUCION FUNCIONAL** corresponde a la idea de agrupar “los gastos de acuerdo con los “propósitos” a que están destinados, “pero los propósitos aludidos no se refieren a los objetivos generales de fomento o de pleno empleo, sino a los diferentes servicios proveídos directamente o financiados por los organismos públicos” (10).

La clasificación Funcional comprende cinco grupos de actividades básicas:

1º SERVICIOS GENERALES. — Divididos en: a) Administración superior (administración general, relaciones internacionales, control fiscal, bancario y otros, recaudo de rentas, estadística y censos, cedulaación, planeación nacional). b) Policía y justicia (comando, policía, orden público, tribunales de justicia, prisiones, otros lugares de detención y corrección); c) Defensa Nacional (comando general, ejército, marina, aviación).

2º SERVICIOS ECONOMICOS. — Divididos en: a) Agricultura, ganadería y bosques; b) Minería; c) Energía y combustible; e) Transportes; f) Comunicaciones (renglones todos debidamente sub-clasificados) y g) Estudios de desarrollo económico (estudios de proyectos).

3º SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES. — Divididos en: a) Educación y cultura; b) Previsión social; c) Salud pública; y d) Vivienda, con sus respectivas sub-clasificaciones.

4º SERVICIOS COMUNALES. — Divididos en: a) Servicios sanitarios (acueductos y alcantarillados) y b) Otros servicios comunales (juntas de acción comunal, monumentos y parques, edificios públicos, iglesias, obras varias de fomento municipal).

5º GASTOS NO CLASIFICADOS. — Divididos en: a) Servicios de la deuda pública (interna y externa); b) Participaciones y reembolsos; c) Indemnizaciones y devoluciones; d) Cálculaciones públicas.

Estas cinco grandes funciones, divididas en las sub-funciones antes citadas, las que a su turno se reparten en diversos tipos de actividades, (vr. gr. la sub-función de salud pública, correspondiente a la función de servicios **CULTURALES Y SOCIALES**, se desenvuelve, entre otras, a través de **ACTIVIDADES** tales como “atención médico hospitalaria”, “atención médico ambulatoria preventiva”, “atención médico infantil”, etc.), aparecen en la distribución funcional del Presupuesto, con la

asignación que les corresponda y simultáneamente con su imputación a cada una de las grandes dependencias del poder público (las previstas en el inciso 2º del artículo 19 del Decreto 1.675 de 1964).

Esto nos indica que una función no debe entenderse como encomendada de modo exclusivo a un solo Ministerio u otra Entidad Administrativa. Por el contrario, en su desarrollo pueden tomar parte varias y aún todas las Entidades Administrativas de que da cuenta el Presupuesto.

Por ejemplo, la sub-función "enseñanza y educación primaria", si bien es cierto que en su mayor parte aparece imputada al Ministerio de Educación (\$ 395.069.635), también tiene una imputación parcial al Ministerio de Gobierno por \$ 1.000.000.00 (enseñanza para indígenas), lo que hace un costo total para dicha sub-función de \$ 396.069.635. (11)

Otro ejemplo sería, en el caso de la función **SERVICIOS ECONOMICOS**, dentro de la sub-función **TRANSPORTES**, el renglón "administración y servicios técnicos", parcialmente imputado al Ministerio de Obras Públicas (\$ 7.858.304), pero también al Ministerio de Fomento (606.820) (12) y así tratándose de otros renglones o sub-funciones correspondientes a cualquiera de las cinco grandes funciones que nos presenta el Presupuesto en su Distribución Funcional.

Ello, sin olvidar que la función **SERVICIOS GENERALES**, en cuanto hace a la sub-función **ADMINISTRACION SUPERIOR**, aparece imputada por diferentes partidas correspondientes a todos y cada uno de los Ministerios o Dependencias del poder público.

Mirándola horizontalmente, aparece la distribución de estos costos con cargo a cada una de las ramas y dependencias del poder público.

— V I —

La **DISTRIBUCION INSTITUCIONAL**, consiste en el enunciado de las distintas ramas y dependencias del poder público con las partidas apropiadas para sus gastos de inversión.

En cuanto a los primeros se dividen en: a) **SERVICIOS PERSONALES** (dietas, gastos de representación, sueldos, primas y otros afines); b) **GASTOS GENERALES**, esto es, (mantenimiento y seguros, compra de equipo, viáticos y gastos de viaje, servicios públicos (uso por los funcionarios), servicio de comunicaciones (uso por los funcionarios) materiales y suminis-

(11) — Presupuesto de Colombia 1967, cuadro sobre Distribución Funcional.

(12) — Ibid. Cuadro citado.

tros, arrendamientos, impresos y otros por el estilo; c) **TRANSFERENCIAS**, o sea pagos de previsión y a otras Entidades del sector público o del privado y a organismos internacionales).

Las imputaciones por objeto del gasto, resultan de la lectura vertical del cuadro; y el cargo a cada Dependencia Oficial, de su lectura horizontal.

Los gastos de Inversión se indican en forma global para cada Dependencia Oficial, dentro del cuadro referido. Su discriminación aparece en la parte final del documento presupuestario denominada "Apropiaciones para Gastos de Inversión".

— V I I —

La **DISTRIBUCION ECONOMICA** del Presupuesto de Gastos, consiste en mostrar su influencia en la economía nacional desde el punto de vista de la formación de capital, de los gastos de consumo y de las transferencias.

Su presentación se hace en dos renglones principales, a saber:

1º - **GASTOS CORRIENTES**; 2º - **GASTOS DE CAPITAL**.

Los gastos Corrientes se dividen en a) **Gastos de Consumo**, subdivididos en: sueldos y otras formas de remuneración al trabajo y en compra de bienes de consumo durables y de servicios y bienes de consumo finales; b) **Gastos de Transferencia**, sub-divididos en: 1º Pagos de previsión social; 2º Pagos a otras Entidades del sector público; 3º Pagos a particulares y organismos privados y 4º Pagos a organismos internacionales. c) **Deuda Pública**, o sea su amortización, e intereses y otros rubros complementarios con relación a la deuda externa y a la interna.

Los **GASTOS DE CAPITAL**, se dividen en: a) Inversión Directa, esto es, los gastos del gobierno en bienes de capital, divididos a su vez en: Gastos de Desarrollo Económico, Gastos de Desarrollo Cultural y Social y Gastos de Desarrollo Comunal, sufriendo estos 3 ítems, por su parte, las clasificaciones indicativas de los renglones específicos del gasto; y b) Inversión Indirecta, que comprende tanto los gastos de capital que se realizan a través de organismos e instituciones descentralizadas, propios del gobierno nacional, como la inversión efectuada por los departamentos, municipios, territorios nacionales y por Empresas y Entidades descentralizadas de estos sectores gubernamentales.

El cuadro de la Distribución Económica del Presupuesto, visto verticalmente, ofrece, como los anteriores, las imputaciones relativas al gasto en cada uno de los renglones o sub-renglones adoptados, y analizado horizontalmente, las cifras parciales de aquellas, con cargo a cada rama o dependencia del poder público.



Al lado de las tres clasificaciones expuestas, nuestro Presupuesto de Gastos, presenta una distribución por programas y otra por el objeto mismo del gasto.

La primera, “opera en el plano de las reparticiones administrativas y ordena sus gastos de acuerdo con las actividades que cada una de ellas ejecutará para cumplir sus finalidades y funciones propias”. (13)

La segunda, “permite la fiscalización de los gastos ministeriales o de los servicios, concentrando su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernamentales”. (14).

La distribución por programas y sub-programas y proyectos, si fuere el caso, se encuentra dentro de cada capítulo del Presupuesto, siendo entendido que “los capítulos, en orden numérico de cada división, representan las distintas unidades de la organización de la respectiva dependencia”. (15)

Debe anotarse que en la parte del Documento Presupuestario, destinada a la presentación discriminada de los gastos de funcionamiento, para cada uno de los organismos públicos, los capítulos tienen un orden numérico continuo a contar del 001. Los programas en sí mismos, obedecen también a un orden numérico continuo, pero independiente.

En la parte de aquel documento destinado a la discriminación de los Gastos de Inversión (directa o indirecta) los capítulos tienen una numeración independiente, a contar del 1.001 y saltuaría de 10 en 10 unidades (1.001-1.011-1.021, etc.). En esta parte, la numeración de los programas difiere también el sistema continuo utilizado en la presentación de los Gastos de Funcionamiento, pues se hace concordar el número del primer programa de cada capítulo con el número de este, y solo se aplican números sucesivos a los programas dentro del respectivo capítulo, de suerte que la numeración de aquellos, resulta así mismo saltuaría. (Por ejemplo, en el capítulo 1.101 sobre inversiones a cargo del Ministerio de Salud, directas o indirectas, los programas corresponden a los números 1.101-1.102-1.103 y 1.104, sufriendo solución de continuidad esta numeración, ya que el siguiente capítulo sobre actividades de inversión, el N° 1.111 correspondiente al Ministerio de Fomento, comenzará con el programa 1.111 y no con el N° 1.105, como ocurriría si la referida numeración fuere continua). (16)

En cuanto a los artículos del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento, que indican en términos genéricos el objeto mismo

(13) — “Manual de Preparación de Presupuesto”, ya citado, página 431.

(14) — Ibid.

(15) — Decreto 1.675 de 1964, artículo 19, inciso 2º.

(16) — V. “Apropiaciones para Gastos de Inversión”, en los Ministerios citados, en el Presupuesto de Colombia, 1967.

del gasto —la actividad— (vr. gr. “sueldos del personal de nómina”, dentro del concepto **SERVICIOS PERSONALES**, en cada Ministerio o Departamento Administrativo), tienen numeración continua o independiente de la de los respectivos capítulos.

Y en lo atinente a la presentación de los gastos de inversión, donde los artículos indican más específicamente el objeto del gasto, a través de proyectos con nombres propios en cuanto a su destinación. (vr. gr., Ministerio de Justicia, artículo 10.506, construcción, ampliación, terminación y dotación de cárceles en el Departamento de la Goajira. Proyecto 1 — Cárcel de Maicao”) (17), la numeración de los artículos, está más conectada con la de los capítulos, pero en vez de partir del número 1.001, arranca del N° 10.001 y es saltuaría de 100 en 100 unidades, de forma, que, por ejemplo, el capítulo 1.011 se inicia con el artículo 10.101, el capítulo 1.021 se inicia con el artículo 10.201 y así sucesivamente.

Para una lectura comprensiva del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento apropiados para cada institución pública, conviene reparar en que cada uno de los artículos, que, con indicación de una determinada clase de gastos, integran los capítulos, los programas, y si fuere el caso los sub-programas, está antecedido de la indicación, bajo sendas claves, del objeto más discriminado del gasto a que se refiere, de la función a que corresponde y de su categoría dentro de la clasificación económica del Presupuesto.

Cosa semejante ocurre, para efectos de la lectura comprensiva del Presupuesto de Inversión correspondiente a cada institución pública. Los artículos que en este caso dan cuenta minuciosa de los proyectos específicos a que se encamina el gasto, dentro de cada programa o sub-programa, están antecedidos del número clave para consultar la función a que corresponden y su categoría dentro de la clasificación económica del Presupuesto.

Así, quien conozca las claves referidas, puede al leer cada artículo en el Presupuesto de Funcionamiento, saber los detalles del gasto a que se refiere (discriminación de una nómina, por ejemplo), la función a que pertenece (**SERVICIOS GENERALES** — sub-función policía, vr. gr.), y su categoría económica (gastos de consumo). En cuanto al programa y sub-programa a que concierne el artículo, ya sabemos que este aparece antecedido del enunciado de aquellos.

E igualmente con conocimiento de las claves en cuestión, en un artículo integrado dentro de un programa o sub-programa de inversión sabemos por la clasificación económica, si esta es directa o indirecta, si se refiere a energía o a vivienda, por ejem-

(17) — V. Apropiaciones para gastos de inversión, Ministerio de Justicia en Presupuesto de Colombia, 1967.

plo, y a qué clase de servicios pertenece, dentro de los que constituyen la clasificación funcional del Presupuesto.

— I X —

Esta es una de las ventajas manifiestas de la adopción de dicha clasificación múltiple para el Presupuesto.

Con harta razón puede leerse en el "Manual de Preparación del Presupuesto":

"Debe tenerse presente, para evitar confusiones muy frecuentes, que estas distintas clasificaciones no se excluyen entre sí, sino que por el contrario se complementan mutuamente, procurando entregar informaciones que sirven a los diversos propósitos que cumple el Presupuesto. La utilidad de cada tipo de clasificación aparece en el anexo. En un Presupuesto por Programas, las clasificaciones anteriores se complementan recíprocamente, proporcionando informaciones aptas para el análisis global de los programas y de la política gubernativa.

Permiten, además, formar cuadros entrecruzados con informaciones analíticas, como son, entre otras, las siguientes: las de programas y resultados; la Económico-Funcional; la Institucional y por objeto, etc".

"Los diversos sistemas de clasificaciones presupuestarias y las clasificaciones entrecruzadas expuestas, son complementarias entre sí. Cada sistema destaca un aspecto distinto de la gestión presupuestaria y proporciona antecedentes para responder a cuestiones diferentes, pero conexas. Si se desea saber cuánto invertirá el Gobierno, cuánto gastará en sueldos y cuánto dará en subsidios, se recurre a la clasificación económica; para saber si el Gobierno gasta más dinero en fomento económico, o en educación, o en defensa, o en policía y justicia, se recurre a la clasificación Funcional. Para conocer los diversos programas del Gobierno, y el alcance y costos de los mismos, se dispone de la clasificación por programas, que complementada con las clasificaciones por actividad, suministran antecedentes acerca de lo que el Gobierno hace, expresado en productos finales o actividades realizadas; por su parte, la clasificación por objeto del gasto permite conocer, respecto a cada programa, los costos por concepto de servicios personales, materiales, etc.; merced a la clasificación Institucional, se sabe el volumen de gastos asignados a cada una de las Instituciones que forman el aparato estatal".

"Implantar este conjunto de clasificaciones coordinado no implica sino racionalizar un Presupuesto y transformarlo, de una lista de cuentas, en un programa armónico, si se aplican además las técnicas de programación". (18)

(18) — Op. Cit. Págs. 391 y 392.

CONDUCTA JURIDICA Y CONDUCTA ECONOMICA

DERECHO Y ECONOMIA EN EL DESARROLLO

Por: ABEL NARANJO VILLEGAS

LA DISOLUCION IDEOLOGICA

No es extraño que el proceso de cambio pueda ser enfocado desde muy diversas perspectivas. La economía, la jurídica, la ética, la religiosa, y, de todas maneras, la sociológica, por cuanto constituye ese proceso un fenómeno social. La legitimidad científica de cada uno de los planteamientos es incuestionable y, por el contrario, esa misma legitimidad conduce a veces a un caótico cuadro de conceptos incitados por el mismo tema del desarrollo.

Los esquemas ideológicos con que cada una de esas especialidades encaró los problemas resultan ahora insuficientes porque, provisionalmente, todos ellos tenían un punto de partida dogmático, y un método exegético susceptible de constituirse en una petición de principio. Ese caos a que antes aludía significa el desprendimiento necesario del tope dogmático y del método que le era consubstancial, y el caos también aludido quizás sea un residuo necesario para aquello que Federico Nietzsche anunciaba al advertir que donde no hay caos no hay luz.

Por lo pronto conviene recordar que el subdesarrollo nace de la interacción de sociedades situadas a diferentes niveles técnicos (1) y de las cuales una retiene los factores de progreso. La conducción del subdesarrollo al desarrollo pleno no es ocupación solamente de un grupo especializado no obstante que, en un principio creyéremos agotar el problema diciendo que se trata de fijar la órbita de una conducta económica. Quiere decir que en una de las líneas enumeradas arriba sino que los compromete a todos, esa conducta económica tiene supuestos no solamente económicos sino,

(1) M. Cepede, F. Houllart, L. Grand, Nourrir les hommes, Bruselas, 1963, p. 309.