



**INFORME DEL  
SEMINARIO  
DE CLASIFICACION  
Y ADMINISTRACION  
PRESUPUESTARIAS  
EN SUDAMERICA**

---

**SANTIAGO DE CHILE**

**3-14 de septiembre de 1962**

**NACIONES UNIDAS**

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY

**INFORME DEL  
SEMINARIO  
DE CLASIFICACION  
Y ADMINISTRACION  
PRESUPUESTARIAS  
EN SUDAMERICA**

**SANTIAGO DE CHILE**

**3-14 de septiembre de 1962**

---



**NACIONES UNIDAS**

**Nueva York, 1962**

ST/TAO/SER.C/58  
E/CN.12/634/Rev.1

## INDICE

	<u>Página</u>
I. <u>Introducción</u> .....	1
II. <u>Resumen de los debates</u> .....	4
1. Examen de los progresos recientes en el campo de la administración presupuestaria.....	4
a) Trabajos de clasificación económica y funcional.	5
b) Progresos en el establecimiento de presupuestos por programas y actividades.....	7
2. Relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal....	10
3. La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del gobierno	21
4. Clasificación del presupuesto por programas y actividades.....	24
5. El presupuesto por programas y la contabilidad.....	31
6. Medición de resultados.....	37
7. Establecimiento de un sistema de presupuesto por programas y actividades.....	40
a) Aspectos generales de la instalación de un sistema de presupuesto por programas.....	40
b) Aspectos específicos relacionados con la aplica- ción del presupuesto por programas a los pro- yectos de capital.....	43
c) Aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas.....	45
d) Cambios en la organización presupuestaria para la instalación de un sistema de presupuestos por programas.....	48
III. <u>Conclusiones y recomendaciones</u> .....	49

## ANEXOS

I. Lista de participantes.....	52
II. Anotaciones de la Secretaría sobre los puntos del Temario.....	55
III. Lista de documentos.....	60



## I. INTRODUCCION

1. Del 3 al 14 de septiembre de 1962 se celebró en Santiago de Chile, en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), un Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica bajo los auspicios de la propia CEPAL, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), la División de Administración Pública y la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Fue el séptimo de la serie de seminarios organizada por la sede de las Naciones Unidas en colaboración con las secretarías de las comisiones económicas regionales, y el tercero de los destinados a los países de América Latina. El primero de todos tuvo lugar en la ciudad de México, en 1953, con participación de los gobiernos del Istmo Centroamericano, las Antillas, México y los Estados Unidos de América. En mayo de 1959 se efectuó en Santiago de Chile la segunda reunión latinoamericana, y primera para los países de Sudamérica. En 1955, 1957 y 1960 hubo reuniones similares en Bangkok para los países de Asia y el Lejano Oriente. En 1961 se celebró en Addis-Abeba el primer Seminario para los países africanos.

2. A la presente reunión asistieron 26 expertos designados por doce gobiernos de Estados Miembros de la Comisión Económica para América Latina, y entre ellos figuraron por vez primera participantes de la Guayana Británica y Surinam.<sup>1/</sup> Los expertos actuaron a título personal, sin que sus opiniones reflejaran necesariamente los puntos de vista de sus gobiernos.

3. El propósito fundamental del Seminario fue analizar los cambios de conceptos y procedimientos que es necesario introducir en los sistemas presupuestarios de los países sudamericanos, a fin de establecer una mejor coordinación entre los procesos de formulación y ejecución de presupuestos y los de planificación, así como examinar los progresos hechos en el campo de la administración presupuestaria desde el Seminario de 1959. Con ese objeto, se discutieron principalmente los problemas relativos a la introducción de los presupuestos por programas y actividades.

1/ Véase la lista de participantes en el anexo I.

/4. Para orientar

4. Para orientar sus deliberaciones, el Seminario aprobó el temario siguiente:<sup>2/</sup>

1. Examen de los progresos recientes en el campo de la administración presupuestaria
  - a) El desarrollo de cuentas del sector público en que se clasificarán las transacciones del gobierno según categorías económicas y funcionales
  - b) Los problemas relativos a la introducción de los presupuestos por programas y actividades
2. Relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal
3. La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del gobierno
4. Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades
5. El presupuesto por programas y actividades y la contabilidad
6. Medición de resultados.
7. Instalación de un sistema de presupuesto por programas y actividades.

5. Entre los documentos examinados por los participantes figuran un Manual de presupuestos por programas y actividades (E/CN.12/BRW.2/L.4) preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera; Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal (E/CN.12/BRW.2/L.5). Estructura de un programa presupuestario (E/CN.12/BRW.2/L.6), y La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria (E/CN.12/BRW.2/L.10), preparados por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. En el anexo III se incluye una lista completa de los documentos de trabajo de las Naciones Unidas y de los trabajos presentados por los participantes.

6. Se inauguró la reunión bajo la presidencia del señor Alfonso Santa Cruz, Director Principal Interino de la CEPAL, quien pronunció el discurso de apertura.<sup>3/</sup> A continuación hizo uso de la palabra el Director del Presupuesto de Chile, señor Sergio Molina Silva, quien transmitió a los participantes un saludo del Gobierno de la República.

<sup>2/</sup> Véanse en el anexo II las anotaciones sobre los puntos principales del temario.

<sup>3/</sup> Véase el texto completo en el anexo IV de E/CN.12/634.

7. En la reunión se designó un comité de redacción para preparar el informe final, y quedó integrado por participantes de Bolivia, Colombia, Chile, el Perú, el Uruguay y Venezuela. Se nombró Presidente al señor Oscar Gandarillas Vargas (Bolivia) y Relator al señor Jorge Irisity (Uruguay).

8. En la sesión de clausura, y luego de aprobado el informe final del Seminario, hicieron uso de la palabra el delegado del Brasil, señor Agnello Uchoa Bittencourt en nombre de los participantes; el señor Alejandro Echegoyen. Representante de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas; el señor Alfred Landau de la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas, y el señor Gonzalo Martner, Director Adjunto del Seminario. Todos los oradores coincidieron en resaltar los buenos resultados de la reunión, el elevado nivel de sus deliberaciones y la amplitud de criterio de los participantes, señalando en definitiva el valor de este tipo de labores y la necesidad de que los delegados lleven adelante en sus respectivos países trabajos relacionados con los temas debatidos. Se puso de manifiesto el agradecimiento de los participantes para con los organismos patrocinadores del Seminario y no sólo en relación con el esfuerzo administrativo y de organización, sino especialmente en lo que toca a la aportación técnica que representan los documentos básicos presentados a la reunión y la colaboración de sus expertos. Se destacó finalmente el eficiente y esforzado trabajo realizado por los servicios de la Secretaria que hizo posible la buena marcha de las tareas. El señor Alfonso Santa Cruz pronunció unas breves palabras para clausurar el Seminario.

## II. RESUMEN DE LOS DEBATES

### 1. Examen de los progresos recientes en el campo de la administración presupuestaria

9. El Seminario examinó los progresos hechos en materia presupuestaria, a la luz de las recomendaciones formuladas por el Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias celebrado en 1959 en Santiago de Chile. En aquel Seminario se había recomendado entre otras cosas la adopción gradual de clasificaciones económicas y funcionales, por estimar que proporcionan los datos esenciales para la formulación de la política que deberá seguir el gobierno en los campos económico y social. Asimismo, se recomendó, la adopción de presupuestos por programas y actividades para facilitar la programación del sector público y mejorar la eficiencia en la ejecución de las tareas; se reconoció la importancia que reviste la creación de oficinas de planificación a largo y mediano plazo y - de no ser ello posible - el establecimiento de oficinas de presupuesto que cuenten con los medios e informaciones necesarios para llevar a efecto esa planificación; se consideró que, para llevar a la práctica las clasificaciones y los nuevos procedimientos presupuestarios recomendados, era esencial formar un personal especializado, mecanizar el trabajo de las oficinas de presupuesto y mejorar los sistemas de información estadística. A este respecto, el Seminario de 1959 manifestó también interés en la asistencia técnica que podrían prestar las Naciones Unidas.<sup>4/</sup> Los documentos preparados por la Secretaría y los que presentaron los participantes<sup>5/</sup> dan una idea clara de lo ocurrido en los últimos tres años.

10. En general, cabe distinguir dos campos de actividad, determinados por las necesidades y condiciones especiales que origina la planificación del desarrollo económico; uno supone establecer un tipo de cuentas en el sector público que dé mayor realce a las relaciones que guardan entre

---

<sup>4/</sup> Véase Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Santiago, celebrado en Santiago de Chile del 27 de Mayo al 5 de Junio de 1959 (ST/TIC/Sec.6/39).

<sup>5/</sup> Véase el anexo III.

sí el sector gubernamental y el resto de la economía, mediante la clasificación económica y funcional de las transacciones del gobierno que, generalmente, acompaña a los sistemas de presentación de las cuentas gubernamentales estructurados en la forma requerida por el control legislativo y la contabilidad; el otro se relaciona con la evolución de los conceptos y los procedimientos en los presupuestos y la contabilidad del gobierno, evolución necesaria para aumentar la eficacia del presupuesto anual como instrumento para la ejecución del plan de desarrollo económico.

11. Los presupuestos por programas y actividades han encontrado amplia aceptación como técnica particularmente adecuada para coordinar la planificación y programación del desarrollo con el presupuesto fiscal, pues en ambos casos se concentra la atención en los resultados que se obtendrán en términos reales y físicos y en el total de gastos que representará el cumplimiento de esos objetivos.

12. En general, los países latinoamericanos que han ensayado la adopción de sistemas presupuestarios basados en programas y actividades han introducido simultáneamente las clasificaciones económicas y funcionales necesarias para analizar el efecto que las transacciones del gobierno ejercen sobre el resto de la economía. En esos dos campos de actividad se han alcanzado importantes progresos.

a) Trabajos de clasificación económica y funcional

13. El Seminario señaló que la utilidad que presta la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función ha sido universalmente reconocida y la mayoría de los países sudamericanos la han adoptado. En esa tarea ha servido de valiosa guía el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función.<sup>6/</sup> En Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela esas clasificaciones se insertan en los propios documentos presupuestarios. En las clasificaciones básicas que se emplean en la contabilidad del gobierno se prevé la codificación de las informaciones de ese tipo, y ello permite una clasificación ex ante de las estimaciones presupuestarias y su publicación en el momento en que el presupuesto se presenta al poder legislativo.

---

<sup>6/</sup> Publicación de las Naciones Unidas. No. de Venta: 58.XVI.2.

14. El presupuesto de Bolivia, que fue establecido en 1961 sobre la base de programas y actividades, contiene en cuadros anexos una clasificación según el carácter económico y la función. Además, la Contraloría General de la República ha preparado una clasificación económica de los gastos e ingresos del gobierno central durante los años que van de 1950 a 1959. La nueva Ley Orgánica de Presupuestos aprobada en 1959 introdujo en Chile la clasificación uniforme de los gastos de las dependencias del gobierno central y de las instituciones autónomas, atendiendo a su carácter económico. Por otra parte, en el Presupuesto en Resumen se presenta una clasificación de las transacciones del gobierno también según su carácter económico. Durante los años cincuenta el Ecuador adoptó una presentación presupuestaria que incluía la clasificación según su carácter económico y su función de las transacciones contenidas en los presupuestos de operación y de capital y en los de las empresas gubernamentales. En la presentación del presupuesto para 1963 se introdujeron nuevas mejoras. La Junta Nacional de Planificación utiliza las clasificaciones de las cuentas presupuestarias de los gobiernos central y locales y de las instituciones autónomas para establecer cuentas completas del sector público y las proyecciones necesarias para el plan de desarrollo económico. En el Paraguay se avanza en el trabajo de incorporar en el presupuesto clasificaciones económicas y funcionales, y está terminada la reclasificación de los gastos presupuestarios del trienio 1959-61. Ese trabajo de reclasificación se ha emprendido para preparar la introducción de un presupuesto basado en programas en 1963. El Ministerio de Hacienda ha iniciado la reclasificación de las estimaciones presupuestarias en el Uruguay. Las clasificaciones económicas y funcionales se utilizan también en el presupuesto de Venezuela, país en que existen datos para el último decenio preparados sobre esa base. En 1961 se adoptó un nuevo código de clasificación según el objeto del gasto, con el fin de facilitar la adopción de un presupuesto por programas. Este nuevo código permitirá también obtener una clasificación económica mejorada. El documento presupuestario del Brasil incluye un resumen de clasificación económica. El Departamento de Estudios e Investigaciones Financieras de la Secretaría de Estado de Hacienda de la Argentina terminó en agosto de 1962 la clasificación de los gastos públicos según su carácter económico y su función, de acuerdo con el sistema recomendado en el Seminario de 1959.

15. En muchos países sudamericanos esa iniciativa partió de las oficinas nacionales de planificación u otras instituciones análogas. En Bolivia, Colombia y Chile las oficinas respectivas prepararon clasificaciones económicas de los gastos consolidados del sector público dentro de los planes integrales de desarrollo económico nacional. Ese trabajo supuso también la reclasificación de las transacciones de ejercicios cerrados, correspondientes a períodos de 5 a 10 años anteriores. En Bolivia se preparó una clasificación funcional para 1958 con proyecciones para 1966 y 1971. En Chile se reclasificaron las estadísticas correspondientes al decenio 1951-60 para basar en ellas el análisis del desarrollo del sector público en dicho período. En Colombia se emprendió la reclasificación para el período 1950-60 como parte del análisis completo de la evolución de las finanzas públicas durante ese lapso. También se prepararon, sobre esa base, las proyecciones para 1966-70 que se incluyeron en el Plan General de Desarrollo Económico y Social.

16. Finalmente, el Seminario tomó nota de que en varios países latinoamericanos los servicios de investigación de los bancos centrales fueron los primeros en establecer cuentas para el sector público. Esos servicios continúan siendo la principal fuente de este tipo de información en la Argentina, el Ecuador, el Paraguay y el Perú para mencionar algunos ejemplos. En general, los bancos centrales de esos países obtienen datos básicos sobre las transacciones del gobierno con el fin de establecer cuentas para el sector público dentro de sistemas de cuentas que abarquen toda la economía. Sin embargo, han ido más lejos en algunos casos y han emprendido un análisis más detallado de las transacciones del sector público e incluso de las relaciones financieras que mantienen los diversos subsectores que lo integran.

b) Progresos en el establecimiento de presupuestos por programas y actividades

17. El Seminario tomó nota con gran satisfacción de que en diversos países de América del Sur se han establecido sistemas de presupuestos por programas y actividades como un medio para facilitar la programación en el sector público, aumentar la eficiencia en la ejecución de sus actividades y, especialmente, dar mayor coherencia a la aplicación de planes de desarrollo

/económico y

económico y social. Los participantes consideraron que las reformas realizadas en los tres años últimos han significado cambios mucho más amplios que los efectuados en años anteriores.

18. En los debates se puso de manifiesto que es diverso el grado de desarrollo alcanzado por los países sudamericanos en materia de programación presupuestaria. Algunos gobiernos han institucionalizado ya sistemas de presupuesto por programas; Colombia, por ejemplo, ha preparado, conforme a disposiciones legales, cuatro presupuestos fiscales por programas y actividades (1960, 1961, 1962 y 1963) coordinados con el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas Nacionales para 1961-64 y con el Plan General de Desarrollo Económico y Social para 1961-70. Bolivia, cumpliendo un mandato constitucional, ha preparado dos presupuestos fiscales por programas y actividades (1961 y 1962), coordinando el segundo con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para 1962-71. El Ecuador ha preparado el proyecto de Presupuesto General del Estado para 1963 clasificado por programas y actividades como una forma de contribuir a la ejecución de su Plan Inmediato de Desarrollo. Entre tanto, otros países han iniciado la preparación de presupuestos por programas en forma de anexos al tradicional, mientras se legisla e institucionaliza el sistema. Ese es el caso de Venezuela con su anexo al presupuesto de 1962 y el que se proyecta para 1963, coordinados ambos con el Plan Cuatrienal de Desarrollo. La Guayana Británica ha preparado también un plan de desarrollo económico para 1960-64, relacionado con el presupuesto anual de inversiones. Otros países están dando los pasos iniciales para establecer métodos de programación presupuestaria. Entre ellos cabe mencionar al Perú, que está preparando su proyecto de presupuesto para 1963 clasificado por programas y actividades, y al Paraguay, cuyo gobierno ha elaborado un proyecto de nueva Ley Orgánica estableciendo el sistema de presupuesto por programas y actividades, que se aplicara en la preparación del correspondiente a 1963. Por último, en el Uruguay se están dando los primeros pasos para implantar el sistema, estudiando las posibilidades de aplicarlo en algunos servicios y Chile ha hecho algunos ensayos parciales de aplicación del sistema en las funciones de educación y salud pública. El Estado de Sao Paulo, en Brasil ofrece una experiencia de interés en estas materias.

19. El Seminario destacó que la forma de establecer el sistema ha variado según los países. En algunos se ha procedido a implantar el sistema en forma simultánea en todos los ministerios. Así ha sucedido en Bolivia y Venezuela y se proyecta hacerlo igualmente en el Paraguay y el Perú. En todos esos países se trabaja por aplicarlo en las instituciones autónomas y en los gobiernos estaduales y locales. En cambio, otras repúblicas han preferido hacer ensayos en determinados servicios del gobierno central, para extenderlos posteriormente al resto de los ministerios y entidades gubernamentales. Ese es el caso de Chile con el Servicio Nacional de Salud y el Ministerio de Educación.

20. El Seminario tomó nota de las distintas formas de presentación que en cada país se ha dado a los programas del presupuesto. En su proyecto de presupuesto para 1963 Colombia recoge programas que abarcan una descripción de sus objetivos y resúmenes de las asignaciones por subprogramas y actividades, del personal clasificado por profesiones y de los gastos según su objeto. Además, se acompaña el detalle de cada subprograma y actividad, indicando sus objetivos, el personal, los créditos presupuestarios y, en algunos casos, las mediciones de los costos unitarios. El Ecuador presenta sus programas en forma resumida, mostrando las principales actividades que hay que realizar, los subprogramas y actividades que las componen, el personal necesario y los recursos financieros asignados. En la parte de detalle, se hace la descripción y se estima el costo de las actividades y los proyectos. Bolivia establece sus programas en el presupuesto de 1962 indicando los propósitos del programa, el personal asignado clasificado por niveles de ingreso y por profesiones, las partidas asignadas y las fuentes de financiamiento. En Venezuela, el anexo del presupuesto para 1963 muestra en primer lugar las metas y costos del programa, las partidas clasificadas según su objeto, las partidas por subprogramas y una descripción de cada subprograma, indicando sus metas y costos y los volúmenes de las actividades significativas que hay que realizar, así como el personal necesario.

22. En muchos de los países mencionados, las iniciativas de reforma se han visto facilitadas por la ayuda prestada por los Grupos Asesores enviados por las Naciones Unidas a colaborar con los gobiernos en el establecimiento de sistemas de planificación.

/23. En los

23. En los debates del Seminario se puso de relieve no sólo el importante grado de progreso alcanzado en América Latina en materia de clasificación y programación presupuestarias, sino también explícitamente la conveniencia de usar una terminología común y la existencia de buen número de problemas y dificultades, sobre todo los relativos a la estrecha vinculación entre los procesos de planificación general y presupuestaria y los que se refieren a una mejor coordinación de la contabilidad financiera con el proceso de formulación y ejecución.

2. Relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal

24. Las actividades que han desplegado en materia de planificación del desarrollo económico varios países sudamericanos pusieron de manifiesto la necesidad de intensificar el estudio de los problemas que surgen en la ejecución de los planes de mediano y largo plazo. El Seminario estuvo de acuerdo en estimar que el presupuesto fiscal constituye uno de los principales instrumentos de ejecución de los planes de desarrollo. Los participantes discutieron con especial interés los problemas referentes a las relaciones de los planes de desarrollo de mediano y largo plazo con los presupuestos gubernamentales anuales. Como base de discusión se tomó el documento preparado por la Secretaría de la CEPAL Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal.<sup>7/</sup>

25. Hubo un intercambio de informaciones entre los participantes acerca de la forma en que sus respectivos países están abordando las tareas de planificación y su vinculación con los procedimientos presupuestarios. Se estuvo de acuerdo sobre la conveniencia de establecer en los gobiernos una estructura institucional adecuada para la formulación simultánea de programas de desarrollo de largo y mediano plazo, estrechamente coordinados con planes de corto plazo, que deberían integrarse con el sistema presupuestario de los países. En esencia, se sugirió la necesidad de institucionalizar un sistema integrado de planificación que en sus distintos niveles abarque las metas de largo, mediano y corto plazo y que coordine la acción estatal con el conjunto de la economía.

26. Las informaciones proporcionadas por los participantes pusieron de manifiesto que se habían hecho importantes progresos en lo que toca al

<sup>7/</sup> Véase E/CN.12/BRW.2/L.5.

establecimiento de organismos estatales para la planificación, que guardan distintos grados de relación con los organismos de presupuestos.

27. En casi todos los países de América del Sur existen oficinas de planificación en el nivel central y en algunos casos a distintos niveles de la administración pública. En todos ellos hay oficinas centrales de presupuesto y, en muchos, al nivel ministerial. Se señaló que la programación de largo y mediano plazo debería entregarse a los organismos de planificación central y sectorial y que la programación de corto plazo debería ser el resultado de la acción común de dichos organismos, las oficinas de presupuesto y el resto de la administración pública.

28. En América del Sur hay países que han preparado planes nacionales de desarrollo económico y social de largo y/o mediano plazo: Bolivia, Colombia, Chile, el Ecuador, la Guayana Eritánica, Surinam y Venezuela; otros - el Brasil, por ejemplo - los han formulado para algunas regiones, aparte de los que se han intentado al nivel nacional. En otros más - la Argentina, el Paraguay, el Perú y el Uruguay - esos planes generales de desarrollo están aún en estudio. El Seminario conoció asimismo otras actividades realizadas por los países que han formulado planes de desarrollo con objeto de vincularlos a los presupuestos fiscales.<sup>8/</sup>

29. En Bolivia los organismos responsables de la planificación son la Junta Nacional de Planeamiento, creada en 1960, y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico, que funciona desde 1961, organismos que tienen la responsabilidad de elaborar y sancionar los planes de desarrollo de largo y mediano plazo. Esas entidades aprobaron a comienzos de 1961 el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71. Incumbe al Departamento de Programación Financiera de la Junta Nacional de Planeamiento velar por la coordinación de dicho plan con el Presupuesto Fiscal Anual, que se prepara por la Dirección General de Presupuestos y Egresos dependiente del Ministerio de Hacienda y Estadística. El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y la Junta Nacional de Planeamiento determinan el nivel del gasto público y su distribución por ministerios, correspondiendo a la Dirección General de Presupuesto y Egresos, junto con los ministerios, la formulación del Proyecto de Presupuesto Fiscal. No obstante los progresos hechos, no se han elaborado periódicamente presupuestos económicos nacionales, ni se ha

<sup>8/</sup> En el cuadro que aparece al final de esta sección 2 se resume la situación actual de cada país en esta materia.

/establecido todavía

establecido todavía un sistema de información estadística adaptado al plan que haga posible las revisiones, el control y los ajustes periódicos del mismo. Tampoco se han creado grupos de planificación a los niveles inferiores de la administración, pues la introducción del sistema de presupuestos por programas y actividades se ha limitado al gobierno central y hasta ahora han quedado al margen las importantes empresas públicas que existen en el país.

30. En Colombia las entidades de planificación central son el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, encabezado por el propio Presidente de la República e integrado por varios Consejeros y Ministros de Estado, y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, que es la Secretaría Técnica de dicho Consejo y tiene la tarea de formular los planes de desarrollo económico de acuerdo con las orientaciones del Consejo Nacional. El gobierno aprobó en 1961 el Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1961-70. Las metas de largo plazo contenidas en dicho plan para el mediano plazo se expresan en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, en que se detallan los gastos de inversión que realizarán el gobierno nacional, los institutos descentralizados, las empresas públicas y los gobiernos departamentales y municipales. Para el corto plazo los dos planes mencionados se concretan en el Presupuesto Fiscal Anual, que se presenta clasificado por programas y actividades y dividido en Presupuesto de Funcionamiento y Presupuesto de Inversiones. Este último corresponde al primer año del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas. Por otra parte, se ha avanzado en la preparación sistemática de informaciones estadísticas, relacionando las transacciones del sector público con las cuentas nacionales. Sin embargo, Colombia no ha formulado un presupuesto económico nacional para una mejor coordinación de la política económica con los planes mencionados. Además, la técnica de presupuestos por programas no se ha incorporado todavía a algunas instituciones autónomas.

31. En Chile la Dirección de Planificación de la Corporación de Fomento de la Producción preparó el Plan Decenal de Desarrollo Económico para 1961-70, que fue aprobado por el gobierno en 1961. La coordinación de su ejecución está a cargo del Comité de Programación Económica y de Reconstrucción (COPEPE), integrado por ministros de estado y altos funcionarios /públicos. Recientemente

públicos. Recientemente se han establecido comités de coordinación sectorial de carácter oficioso, encargados de velar por la debida armonización de las actividades relacionadas con el desarrollo económico en el sector público. La coordinación e información al nivel regional es competencia de los comités regionales de desarrollo económico, que funcionan en las provincias y están integrados por funcionarios públicos y por representantes de los factores productivos. Los principales proyectos de desarrollo económico se incluyen en el Presupuesto de Capital Anual, por cuya vía los ejecutan los organismos correspondientes. La Oficina Central de Planificación forma parte de una institución descentralizada - la Corporación de Fomento de la Producción - y no existe un presupuesto económico nacional ni un sistema de presupuesto por programas que refleje en forma óptima los planes de desarrollo. Tampoco existe planificación de la información estadística en función de los planes, lo que impide su revisión periódica y oportuna.

32. En el Ecuador el organismo responsable de la planificación es la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, dependiente de la Presidencia de la República. Se ha elaborado un plan de desarrollo, denominado Plan Inmediato de Desarrollo Económico, parte del cual se está ejecutando por la vía del presupuesto fiscal. En su presupuesto de capital se ha introducido el sistema de presupuesto por programas y actividades. El presupuesto fiscal es elaborado por la Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio del Tesoro. El país no cuenta con un programa de desarrollo a largo plazo ni ha formulado todavía presupuestos económicos nacionales. Ello se debe en gran medida a la falta de información estadística y a la carencia de organismos planificadores sectoriales al nivel ministerial, tareas en las que se halla actualmente empeñado.

33. En la Guayana Británica, el gobierno prepara planes de desarrollo económico para cinco años, que son ejecutados cada año a través del presupuesto de desarrollo económico. El programa de desarrollo para el período 1960-64 se está ejecutando en sus distintos aspectos, luego de haber sido formulado por la oficina central de planificación, adjunta al Primer Ministro. Para ejecutar los programas, se formulan proyectos y programas  
/de acción

de acción anuales, incluidos en el Presupuesto Anual de Desarrollo, que comprende las inversiones económicas y sociales del gobierno central. El sistema estadístico ha sido adaptado en parte a las necesidades de información que se derivan del plan mencionado. Hasta el presente el gobierno carece de presupuestos económicos nacionales para coordinar la política económica con los planes y los presupuestos.

34. En Surinam la Oficina de Planificación preparó un plan decenal de desarrollo económico y social que abarca el período 1954-63, habiéndose aprobado ya su prolongación por un lapso adicional de cinco años. El presupuesto anual comprende la cuota del plan de desarrollo correspondiente al ejercicio en el capítulo destinado al Ministerio de Desarrollo, en su partida de gastos de inversión.

35. En Venezuela la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que funciona al nivel de la Presidencia de la República, prepara el Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social y los planes anuales de desarrollo. En lo que se refiere a la acción del sector público estos planes anuales se expresan en documentos anexos al presupuesto fiscal, uno de los cuales es el Presupuesto por Programas y Actividades del Gobierno Nacional. El presupuesto fiscal general, que se aprueba en la forma tradicional, refleja los programas de acción contenidos en el anexo por programas. Para 1963 se está preparando un Presupuesto Económico Nacional con miras a coordinar los planes de desarrollo con el presupuesto fiscal e incorporar el sistema de presupuestos por programas a los institutos autónomos. Se han dado asimismo los primeros pasos para establecer un sistema permanente de información estadística, coordinado con las necesidades de la planificación. No obstante, la organización para la planificación al nivel ministerial no cubre aún todos los sectores ni alcanza a los estados y las municipalidades.

36. Entre los países que han puesto un acento mayor en la planificación regional, figura el Brasil. Las experiencias de planificación al nivel nacional son incipientes, como muestra el llamado Programa de Metas para el período 1956-60, preparado por el Consejo de Desarrollo, que depende de la Presidencia de la República. La planificación regional se realiza al nivel de los estados o al nivel de grupos regionales que abarcan más de un estado.

/Entre los

Entre los primeros, los planes que más han progresado son los del Estado de São Paulo con su Plan de Acción, que se refleja en los presupuestos anuales. Entre los segundos, se destacan los planes quinquenales elaborados por la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste de Brasil (SUDENE), por la Superintendencia del Plan de Valorización Económica del Amazonas, y por la Comisión del Valle de San Francisco. La formulación de proyectos se hace en forma incompleta, correspondiendo al Banco Nacional de Desarrollo Económico impartir las normas y orientaciones para su confección. Los organismos regionales mencionados se encargan de preparar sus propios proyectos. Ultimamente se buscó una mayor integración de la planificación en el país, mediante la creación de la Comisión Nacional de Planeamiento, al nivel de la Presidencia de la República, pero - salvo en educación y agricultura - se carece de organismos sectoriales de planificación. Tampoco existe una debida coordinación con los presupuestos anuales, que se preparan en la forma tradicional, ni un presupuesto económico nacional para coordinar estos aspectos con la política económica general.

37. Algunos países de América del Sur - la Argentina, el Paraguay, el Perú y el Uruguay - carecen actualmente de planes generales de desarrollo. Hace poco se han abocado a las tareas de crear oficinas centrales y sectoriales de planificación, reunir las informaciones básicas para la elaboración de diagnósticos y proyecciones y crear los instrumentos de ejecución de carácter presupuestario. En los tres países mencionados en último lugar trabajan grupos asesores de las Naciones Unidas, que proporcionan asistencia técnica a los gobiernos en las tareas que han comenzado.

38. La Argentina registra distintas experiencias en materia de planificación del desarrollo económico. Ultimamente, el 23 de agosto de 1961, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo, a cuyo cargo queda la elaboración de programas de desarrollo nacional a corto y largo plazo. Ese organismo depende directamente de la Presidencia de la República. Además, se ha establecido el Comité Permanente del Presupuesto, cuya misión consiste en estudiar el financiamiento de esos planes y expresarlos en presupuestos por programas, anuales o por el período que se determine, y ejercer el control global de su ejecución.

/39. En el

39. En el Paraguay, se ha creado a comienzos de 1962 una Secretaría Técnica de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República, y directamente relacionada con el Consejo de Coordinación Económica. Forman parte de ella ministros y altos funcionarios gubernamentales, y está encargada de los trabajos de planeamiento del desarrollo económico, que se encuentran actualmente en sus primeras fases. El Ministerio de Hacienda ha estimulado la implantación de Presupuestos por Programas en el sector público, para lo cual ha elaborado un proyecto de nueva ley orgánica que establece el sistema legalmente.

40. En agosto de 1961 se creó en el Perú la Oficina Central de Estudios y Programas, en el Ministerio de Hacienda y Comercio, para preparar el planeamiento. Se piensa darle mayor categoría para reforzar su autoridad y ampliar su acción. Existen asimismo oficinas de planeamiento en varios ministerios, habiéndose elaborado y puesto en marcha algunos planes sectoriales de importancia: caminos, colonización, vivienda, etc.

41. En 1959 se creó en el Uruguay, al nivel del Ministerio de Hacienda, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, que trabaja en contacto con todas las dependencias del sector público. El Consejo Nacional de Gobierno ha aprobado diversos planes que se encuentran actualmente en estudio en el Parlamento. Por su importancia, deben señalarse el Plan de Inversiones de 1960 y el de Desarrollo Social de 1961, que se destina a la construcción de escuelas y hospitales.

42. Presentadas las informaciones sobre las iniciativas que han tomado los distintos países en materia de planificación y presupuestos, los participantes expusieron su inquietud por algunos problemas que dificultan en diversos países la adecuada ejecución de los planes de desarrollo y su integración con el presupuesto.

43. A juicio de varios participantes, uno de los problemas fundamentales que impide obtener los mejores resultados prácticos del proceso de programación presupuestaria es la carencia de un sistema de planificación debidamente estructurado e integrado, en que los estudios y programas de los países se apoyen en un proceso de información estadística adecuado y /permanente, que

permanente, que aporte datos necesarios a fin de preparar programas suficientemente fundamentados, con posibilidad de ponerse en práctica oportunamente por vía de los presupuestos fiscales.

44. Otra dificultad es la falta de un sistema suficientemente amplio de preparación de proyectos de capital que pudieran incorporarse en los planes de inversión en aquellos sectores en que se requieren.

45. Algunos participantes destacaron los problemas que plantea en algunos países la coordinación entre los planes de desarrollo regional, que a veces abarcan varios estados y los presupuestos estatales, que continúan siendo programados al margen de las orientaciones de los planes regionales sin que así pueda lograrse la adecuada movilización de recursos hacia los objetivos trazados.

46. Hubo consenso en que la formulación de planes de desarrollo en que no se detallan las actividades del sector público para el mediano plazo entorpece la preparación adecuada de los programas anuales que se incluirán en el presupuesto, pues los organismos presupuestarios no cuentan con orientaciones definidas para preparar los programas del año siguiente.

47. Con respecto a la formulación y presentación de programas, se subrayó el inconveniente de que en la determinación de sus metas y en la exposición general de sus finalidades no siempre se señalan la vinculación con el plan general y la concordancia con sus metas, limitándose muchas veces a detalles internos del programa que interesan principalmente a la unidad administrativa de ejecución.

48. Varios participantes destacaron las dificultades de orden práctico que se presentan en la ejecución de un plan general y en la consiguiente acción concreta mediante el presupuesto, que se derivan de la falta de conocimiento popular del plan. Ello se debe a que no han tenido debida participación en las etapas preparatorias y de formulación los distintos sectores de la población, y ello se traduce en falta de comprensión, desinterés o lo que podría llamarse resistencia pasiva a las decisiones concretas que se van tomando sobre la marcha de cada plan o ejecutoria presupuestaria. Sobre este punto se indicó que esa misma falta de conocimiento y apoyo de la población compromete la eficiencia de la administración ejecutiva, pues todos los niveles administrativos no se penetran de las finalidades de su actividad.

/49. Finalmente se

49. Finalmente, se discutió el problema considerado en seminarios anteriores sobre el papel de la técnica de presupuestos por programas en ausencia de planes de desarrollo. Se señaló que, no obstante su valor en sí como factor de organización y eficiencia de la administración fiscal, su presencia fuera de un sistema de planificación integrado le restaba posibilidades y podía hacer aparecer la acción del presupuesto como contradictoria de la política adecuada para el desarrollo económico. Sin embargo, se reconoció que la implantación del presupuesto por programas contribuye a crear las condiciones para implantar un sistema de planificación integral.

50. El Seminario se manifestó preocupado por la integración de los esfuerzos de planificación en el largo y mediano plazo con los instrumentos de acción inmediata. Es necesario crear un sistema de planificación que logre esos fines mediante la interacción que supone la existencia de un plan anual apoyado en un plan de largo plazo y la preparación de planes futuros basados en la información que surge de la ejecución del propio plan anual. Se puso de relieve la importancia del sistema presupuestario como mecanismo de programación anual y la conveniencia de adecuar las técnicas de programación y formulación presupuestarias a dicho sistema de planificación integrado. Se estimó interesante la formulación de planes presupuestarios de mediano plazo como instrumentos de nexo y orientación para la preparación de los presupuestos anuales.

51. Se atribuyó especial importancia a los aspectos positivos que para el funcionamiento adecuado del sistema que se derivarían del mejoramiento de los sistemas de información permanente para nutrir las operaciones de programación, pues pese a los progresos registrados en los últimos años, acusan aún aspectos deficientes para tales finalidades.

52. Se puso también de manifiesto la necesidad de extender el sistema de presupuestos por programas a todo el sector público. A este respecto, varios participantes se refirieron concretamente a la conveniencia de introducir esa técnica en el sector de las empresas públicas, que en muchos países sudamericanos pesa fuertemente por el volumen de su actividad, los campos que cubre y sus niveles de gastos.

/53. Al término

53. Al término del debate, se acordó resumir lo tratado en un conjunto de conclusiones que abarcan la mayor parte del temario discutido, y que se enumeran a continuación.

- a) Teniendo presente el peligro que significa el hecho de que, por defectos de ejecución, sean estériles los valiosos esfuerzos llevados a cabo en materia de planificación y de organización para la formulación de planes y de que, en consecuencia, se lesione la trascendente finalidad que informó esos esfuerzos para el desarrollo económico y social del área, se hace imprescindible el establecimiento de adecuados sistemas de planificación integrados para el largo, mediano y corto plazo.
- b) Como elementos instrumentales más adecuados para dicha integración de los sistemas de planificación, se estima de interés la formulación de planes presupuestarios de mediano plazo y de presupuestos económicos nacionales anuales como mecanismos de orientación coordinada con los planes económicos del largo y mediano plazo y con los presupuestos fiscales de los distintos sectores de la actividad pública. Esa integración entre los planes de desarrollo a largo plazo con los instrumentos de ejecución a mediano plazo y corto plazo, podría hacerse mediante la formulación de un plan del sector público - en que se puntualicen las actividades a mediano plazo del gobierno - y la elaboración de un presupuesto económico nacional anual, que detalle las transacciones de la economía para el próximo año y permita la debida conciliación del presupuesto fiscal anual con los planes de desarrollo, y del sector público con el sector privado, materias que fueron tratadas en el documento que sirvió de base a la discusión de este tema.
- c) Para el desempeño más eficiente de la tarea de programación - y en particular de programación presupuestaria - es imprescindible montar adecuados sistemas de información permanente que proporcionen los datos necesarios, así como organismos a nivel sectorial para la formulación de proyectos en forma continua y concordante con la programación de actividades del sector, a fin de facilitar el análisis de distintos proyectos en cada ámbito de acción del sector público en la oportunidad en que los organismos planificadores deban establecer prioridades.

/d) A fin

- d) A fin de que la programación presupuestaria pueda operar debidamente en un sistema de planificación integrado como el que se estima necesario, las técnicas de presupuestos por programas deberán cubrir todo el sector público, recomendándose en particular extenderlas al sector de las empresas públicas. Asimismo, la programación presupuestaria deberá establecer su propia coordinación interna entre los distintos niveles y sectores de la actividad pública, y, en particular, poner especial acento en la conciliación de los programas presupuestarios de los distintos estados o regiones y en la relación de éstos con los planes o programas de desarrollo regional que existieren. El Seminario estimó de interés que el tema de la programación presupuestaria regional se incluyera en el temario de próximas reuniones.
- e) Siendo cada uno de los programas presupuestarios sólo un aspecto del plan anual de operación del sector público, se considera necesario que en su presentación, y en la parte referente a la presupuestación de sus metas y/o finalidades, se haga explícito su nexo con dicho plan.
- f) Para alcanzar las metas proyectadas, los problemas de ejecución de los planes presupuestarios exigen la participación activa de todos los sectores de la población. Es necesario que dichos sectores participen en las etapas de formulación del plan y conozcan en el momento debido la razón de ser de todas y cada una de las etapas concretas que el plan vaya cubriendo en su ejecución. En este sentido, se destacó el valor de la clasificación funcional y por programas, que ilustra en términos reales los grandes objetivos y las metas concretas de la actividad del sector público.
- g) Como conclusión final, los participantes consideraron que sería de gran utilidad que las Naciones Unidas crearan un grupo de trabajo integrado por expertos en planificación, presupuestos, administración para la planificación, sistemas de información económica y sistemas contables y de control para investigar los problemas prácticos de la puesta en práctica de sistemas de planificación y presupuestos, en especial las formas concretas de coordinación entre planes, presupuestos y organización administrativa. El resultado de la investigación mencionada debería presentarse a un seminario que podrían organizar las propias Naciones Unidas.

RESUMEN DE LA SITUACION ACTUAL

		Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Guayana Británica	Paraguay	Perú	Surinam	Uruguay	Venezuela
<b>A. Planes de desarrollo</b>													
1. Existencia y detalle de los planes		Si, parciales	Si, con algún detalle del S. Público	Si, con algún detalle del Sector Público	Si, con algún detalle del sector público	Si, pero incompleto en la parte del S. Público	Si, incompleto en el sector público	Si,	No	No	Si	Si, parciales	Si, con algún detalle del sector público
2. Institucionalización del sistema	Oficinas centrales a alto nivel	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	No (2)	Si	No	Si
	Oficinas centrales a otros niveles	No	Si	Si, al regional	En ministerios y establec. públicos	Si, en la CORFO y Comite Regionales	No	-	No	Si, al Ministerial (2)	No	Si, al Ministerial	1963
	Oficinas sectoriales	No	No	Algunas	Si	No	No	-	No	Algunas	No	No	Si, algunas
3. Se formularon periódicamente presupuestos económicos - nacionales		No (1)	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	1962, en preparación. 1963
4. Producción rutinaria de proyectos de inversión	En el plan	No	Si	Insuficiente	Plan quinquenal de I. Públicas	Insuficientes	No	Si	No	No	No, por falta de planes a largo plazo	No	No
	Al margen del plan y para algunos sectores o regiones	Si	Si	Si, para algunas regiones	Si, para algunas regiones	Si	No	-	Si, para algunos sectores	Si	Si	Si	Si
5. Planificación de la información estadística en función del plan		No	No	En estudio	No	No	No	Parcialmente	No	No	No	No	Se comenzó si Plan. Econ. de Estadist.
6. Formas que toma la participación de la población en los planes	a) Grupos de planificación a los niveles inferiores de la adm.	No	No	No	Grupos de planeamientos en los ministerios	Si, algunos	No	No	No	No	No	No	Si
	b) Participación de los sindicatos	No	Si	No	Si, asociaciones de empresarios	No	No	No	No	No	Si	No	Si
	c) Asociaciones patronales	No	No	No	No	Si, provincial	No	No	No	No	No	No	No
7. Forma de coordinación entre planes y presupuestos	a) Comités mixtos e interministeriales	Si	Si	No	No	Si	No	No	No	No	Si	No	Si
	b) Oficinas de planes presupuestarios en las oficinas centrales de planificación	No	Si	No	Sólo para las inversiones	No	Se intenta con esta forma	Si	Si (3)	No	No	No	Si
	c) Coordinación informal	No	Si	Si	Si	Si	No	-	-	Si	Si	No	-
<b>E. Presupuestos</b>													
1. Presupuestos por programas		No	Si	Tentativas regionales	Si	No	Si	Si	En inicio	En preparación	No	No	Si como anexo.
2. Campo que cubre el PP		-	Gobierno Central	-	Todo el sector público	-	Parte del go. central	Principalmente Gobierno Central	-	Gobierno Central	-	-	Gobierno Central
3. Tratamiento de las empresas públicas	a) Balances comerciales	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Algunas	Si	Si	Si
	b) Balances presupuestarios	No	No	Si	No	Si	Si	Si	Si	Algunas	Si	Si	No
	c) Presupuestos programáticos	No	Algunos	No	Si	No	No	No	En estudio	Proyectado para 1964	No	No	No
4. Contabilidad presupuestaria	a) Tradicional	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si
	b) Ajustados a los propósitos programáticos	No	En parte	-	Está en estudio	No	No	Si	En estudio	En preparación	No	No	Si

(1) Se lleva permanentemente por Bco Central el sistema de Cuentas Nacionales. (2) Por trasladarse a nivel presidencial próximamente. (3) En la Secretaría Técnica de Planificación.



3. La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del gobierno

54. La necesidad de aplicar programas de desarrollo económico ha planteado la urgencia de orientar los sistemas presupuestarios hacia la adopción paulatina de técnicas más avanzadas que permitan expresar dichos programas en el presupuesto fiscal y facilitar la adopción de decisiones gubernamentales con un grado mayor de racionalidad. En este sentido, los participantes coincidieron en estimar que es de suma importancia la introducción en los países sudamericanos de técnicas modernas de programación presupuestaria y la confección de presupuestos por programas y actividades. El Seminario estimó muy valiosos los progresos hechos en este sentido por varios países latinoamericanos.

55. Los participantes estuvieron de acuerdo en que el presupuesto por programas y actividades cumple con uno de los principales requisitos de la programación del desarrollo económico, que es el de expresar las metas que se perseguirán en la actividad del gobierno, mostrando los resultados que hay que conseguir en términos reales. Además el sistema muestra los medios requeridos para cumplir las metas: materiales, recursos humanos y equipos. Hubo consenso en estimar que las realizaciones del gobierno varían en cuanto a su naturaleza e importancia y que, por lo tanto, la técnica del presupuesto por programas y actividades puede aplicarse con flexibilidad a fin de adecuarla a las características de cada país. Quedó en claro que esta técnica difiere en forma apreciable de los sistemas tradicionales y que, en consecuencia, su aplicación exige un serio esfuerzo de adaptación a la estructura y los procedimientos administrativos nacionales.

56. Hubo unanimidad de pareceres en cuanto a la conveniencia de introducir gradualmente - como lo han venido haciendo varios países de América Latina - sistemas de presupuestos por programas y actividades en las prácticas presupuestarias de los gobiernos, procurando lograr la institucionalización del sistema mediante el establecimiento de normas jurídicas. El Seminario tomó nota de que la institucionalización ha revestido diversas formas, pues mientras en los Estados Unidos no se requirieron reformas legales para introducir el sistema, en muchos países de América Latina ha sido necesario

/sancionar una

sancionar una legislación más o menos completa, como en los casos de Bolivia, país en que el sistema fue institucionalizado por vía constitucional, o de Colombia, en que fue establecido por decreto legislativo.

57. El Seminario debatió ampliamente los diversos problemas que surgen para lograr la institucionalización de un sistema de presupuestos por programas y actividades y su funcionamiento ulterior. En este sentido se estimó que existen varios requisitos que rigen el establecimiento y operación del sistema.

58. Para lograr la aplicación de un sistema de presupuestos por programas y actividades se estimó indispensable que las autoridades de gobierno tomen en el más alto nivel la decisión de introducirlo y le brinden posteriormente su apoyo en las distintas fases de la implantación. Al respecto, los participantes señalaron algunos casos en que el propio Presidente de la República y el Consejo de Ministros tomaron la decisión de aplicar estas nuevas técnicas, mientras en otros las iniciativas sólo han partido del interés de algunos técnicos y no han contado con el suficiente respaldo político para llevarlas adelante, lo que ha restringido la esfera de aplicación del sistema. Se indicaron además las dificultades que se presentan en aquellos países en que existen numerosas instituciones autárquicas en las que el poder central no siempre tiene atribuciones suficientes para impulsar los cambios que se requieren. Se recomendó que en tales casos se procure inducir a dichas entidades a aplicar el sistema, mostrándoles las ventajas que tienen los nuevos métodos.

59. Otro requisito para la aplicación de la técnica de presupuestos por programas es contar con la debida comprensión del nuevo sistema por parte de los órganos legislativos, que tienen a su cargo el análisis y la aprobación del presupuesto. Los participantes intercambiaron informaciones acerca de las experiencias de sus países en estas materias, señalándose el caso en que los congresos de algunos países han dado una favorable acogida a los nuevos métodos por estimar que facilitan la discusión del proyecto de presupuesto, mientras en otros se ha podido apreciar una reacción parlamentaria más débil por cuanto consideran que estas nuevas técnicas podrían afectar los intereses regionales que suelen preocupar a los diputados y senadores. El Seminario consideró que el sistema de presupuestos por

/programas y

programas y actividades facilita el cumplimiento de las funciones del Congreso, pues brinda una gran cantidad de informaciones debidamente sistematizadas que facilitan el análisis y permiten decisiones más racionales.

60. El Seminario estuvo de acuerdo en destacar la importancia de que los funcionarios de los distintos niveles del gobierno se compenentren de las ventajas del sistema como instrumento de administración. Con este objeto, se destacó la importancia de que participen en las reformas presupuestarias expertos en organización y métodos, a fin de acompañar dichas reformas con cambios en la ejecución del sistema que permitan adoptar procedimientos más ágiles y flexibles, cuyas ventajas son apreciadas en todos los niveles de la administración. Además, como forma de interesar a los funcionarios públicos en la programación se recomendaron cursos de capacitación y la distribución amplia de manuales de preparación del presupuesto.

61. Algunos participantes sugirieron, además, la conveniencia de informar y dar participación a los distintos sectores de la población que habrán de beneficiarse con los programas, a fin de obtener su apoyo y facilitar la ejecución en las respectivas áreas de que se trate.

62. Se estimó que la experiencia muestra que los sistemas que se implanten en América Latina deben adaptarse a las características nacionales de los países.

63. Se hizo notar que la implantación de sistemas de presupuestos por programas determina cambios en las modalidades de contabilización de las transacciones públicas en las tesorerías y contralorías generales, por lo cual es interesante consultar y obtener la colaboración de dichos organismos para introducir el nuevo sistema.

64. El Seminario consideró que el cumplimiento de los requisitos expuestos anteriormente condiciona las posibilidades prácticas de aplicación del sistema de presupuesto por programas y actividades en el gobierno. Es de suma importancia vencer los escollos que se oponen al buen desarrollo de un sistema institucionalizado de presupuestos por programas y actividades y lograr el resultado fundamental de este método, que es cambiar la manera de pensar y actuar de los funcionarios públicos.

/65. Al finalizar

65. Al finalizar el debate de este tema el Seminario consideró conveniente resumir lo tratado y hacer las siguientes recomendaciones:

- a) Sugerir a los gobiernos la conveniencia de introducir en sus prácticas presupuestarias las técnicas del presupuesto por programas y actividades, como un instrumento indispensable para realizar la programación de corto plazo de las actividades gubernamentales;
- b) Invitar a los gobiernos que han iniciado el establecimiento de dichas técnicas a que institucionalicen los sistemas de presupuestos por programas y actividades de acuerdo con las características nacionales; y
- c) Sugerir a los gobiernos que las reformas presupuestarias que se hagan para introducir el sistema se estudien conjuntamente con expertos en organización y métodos, a fin de comenzar a diseñar una mejor organización y procedimientos para la ejecución de los programas.

4. Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades

66. Para la programación presupuestaria y la presentación de los gastos relacionados con los resultados u objetivos perseguidos es conveniente adoptar una clasificación de los gastos por funciones, programas y actividades o proyectos. Para debatir las características y modalidades de la clasificación por programas y actividades, el Seminario tuvo ante sí el Manual de presupuesto por programas y actividades ya citado y el documento que preparó la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina titulado Estructura de un Programa Presupuestario.<sup>9/</sup>

67. La discusión sobre este tema se centró en torno al problema de la clasificación de los gastos del gobierno. En este sentido hubo unanimidad en apreciar que una buena clasificación de programas, subprogramas y actividades - acompañada de una clasificación de los recursos humanos, materiales y financieros que ellos exigen y elaborada considerando su carácter fungible o no fungible - proporcionará las informaciones necesarias para distinguir entre gastos corrientes y de capital, conocer los costos de operación de los programas y analizar los gastos públicos desde el punto de vista de su efecto expansivo en el ingreso nacional.

---

<sup>9/</sup> Véase E/CN.12/BRW.2/L.6

68. No obstante reconocerse que en el Manual, así como en los documentos referentes a sistemas de cuentas nacionales de las Naciones Unidas, se encuentran orientaciones valideras y adoptadas en general para la determinación del carácter económico de los gastos, se señaló que la definición de inversión pública está sujeta a apreciaciones diversas que impiden en la práctica una separación muy precisa entre los gastos corrientes y los de capital. Se mencionó el caso de las reparaciones y el mantenimiento de activos, los gastos en investigaciones, estudios y exploraciones, y los gastos en salud y educación. En este sentido, no adoptar oficialmente en el presupuesto un determinado concepto de inversión, deja en libertad y al criterio del investigador la decisión más adecuada a sus propósitos.

69. Algunos participantes hicieron notar que el concepto de inversión pública abarca tanto los programas, subprogramas y proyectos, como la demanda de bienes de capital que el gobierno requiere para el cumplimiento de sus funciones. Es decir, el concepto de inversión pública se basa, por un lado, en la calificación de la producción del gobierno y, por otro, en la calificación de los insumos que demandan los programas, atendiendo a su carácter fungible o no fungible, o sea, bienes que se consumen o no con su uso. Se destacó que el conocimiento del costo de funcionamiento de cada programa es independiente del carácter corriente o de capital que se le asigne, y que para el cálculo de costos basta con distinguir entre el carácter fungible o no fungible de los insumos que requiere y la adopción de procedimientos adecuados de depreciación.

70. El debate se orientó hacia la discusión de las ventajas y desventajas de presentar dos presupuestos: a) de transacciones corrientes y b) de capital. Las opiniones se dividieron, pues algunos participantes reconocieron que podría haber ventajas en tal separación, desde el punto de vista de facilitar el financiamiento, pero negaron que existieran razones técnicas que hicieran preferible un sistema u otro, o que la separación formal en dos presupuestos pudiera justificarse en los propósitos de establecer métodos más flexibles de ejecución para los programas de inversión. Se señaló que no parecía lógico modernizar la ejecución presupuestaria para construir carreteras y parques y no para la atención médica o la enseñanza. Sin embargo, esos participantes señalaron varios problemas

/prácticos en

prácticos en la presentación de presupuestos de capital tales como:

- a) que la ligazón entre ciertas inversiones con los programas de funcionamiento es mucho más estrecha y lógica que con el resto de los gastos de capital, como es el caso de las adquisiciones de equipos, etc., y que parece más lógico presupuestar dichas inversiones como requisitos de los programas, cualquiera que sea su carácter, y no agrupando todas las inversiones en un documento aparte; b) que ciertas inversiones financieras aparecerían en el presupuesto de inversiones sin una explicación clara de su justificación, por ejemplo, la adquisición de valores mobiliarios en un programa de asistencia financiera a la industria nacional, cuya administración aparecería en el presupuesto corriente; y c) que la adopción de un presupuesto de capital requiere cierto grado de evolución de la contabilidad presupuestaria que no corresponde a la situación en América Latina, pues si bien es fácil conocer el costo directo de la construcción de una carretera, por ejemplo, se presentan dificultades serias para asignar a dicho costo los gastos de estudio del proyecto, y la cuota correspondiente de los gastos de administración, única forma de hacer comparable los costos totales de construcción de obras realizadas por administración directa con las que se realizan por delegación en empresas privadas.

71. Otros participantes estimaron conveniente separar los presupuestos corrientes y de capital. La identificación por separado de los programas de capital facilita la formulación de la política fiscal y hace más claras las decisiones con respecto a los gastos corrientes y el trato que hay que dar a los gastos de capital, haciendo más expeditas las medidas de financiamiento tanto en lo referente a la contratación de empréstitos como en lo que toca a aumentos de la carga tributaria interna. Con respecto a sus ventajas administrativas, se manifestó que en el futuro podría intentarse dar mayor flexibilidad a la ejecución del presupuesto de capital, y que los procesos de inversión estatal - tan importantes para la promoción del desarrollo económico en todos los países del área - fueran más sencillos. Se sostuvo, además, que mientras se procede a mejorar los actuales sistemas de control contable - que resultan demasiado lentos y rígidos para la adecuada operación del presupuesto - podría comenzarse por crear un sistema más flexible y adecuado al control de las inversiones a fin de facilitar la ejecución de

/proyectos específicos.

proyectos específicos. Se consideró asimismo que un presupuesto de capital permitía una mejor coordinación de las inversiones y su mejor programación para el mediano plazo, a través de la formulación de programas de inversiones para tres o cuatro años en que se pudiera garantizar la continuidad de las obras públicas fundamentales.

72. Otros participantes subrayaron la conveniencia de adoptar un criterio nuevo para clasificar los programas dentro del presupuesto, dividiéndolos en programas para el funcionamiento de la administración pública y en programas para el desarrollo económico y social. Se estimó que ese criterio guardaba más relación con la clasificación funcional de los gastos y que procuraba mostrar los propósitos inmediatos con las actividades establecidas en los programas. Esta división de los programas permite identificar mejor el sentido del esfuerzo estatal, midiendo no sólo la adición de capital que significan ciertos programas, sino también los aumentos de productividad que es posible obtener por otras vías como, por ejemplo, los gastos en educación, en salud pública y en otros servicios sociales que mejoran la calidad y capacitación de los recursos humanos, elevando su rendimiento y su aporte a la economía. Se sugirió estudiar la posibilidad de formular un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de desarrollo económico y social que pueda estar estrechamente ligado a los planes de desarrollo económico y social que se hayan formulado para el largo y el mediano plazo. Los participantes coincidieron en estimar que el tema debatido merecía un detenido estudio por los organismos técnicos nacionales e internacionales y que sus conclusiones podrían beneficiar grandemente los esfuerzos que se llevan a cabo en diversos países.

73. El Seminario tomó nota de que los programas no se encuentran debidamente ordenados en muchas de las repúblicas que aplican el sistema, lo que hace difícil identificar las relaciones entre los programas anuales por sectores - por ejemplo, agricultura, educación y salud - con los respectivos planes sectoriales de desarrollo. Esta falta de coordinación se debe a que los programas se abren en algunos países al nivel de las direcciones generales y en otros al nivel de los ministerios. Por ejemplo, en el presupuesto de los Estados Unidos y de Filipinas los programas se abren dentro de los organismos o dependencias de los ministerios y se procura fundamentalmente medir la

/eficiencia y

eficiencia y los costos de los programas y actividades. En cambio, en muchos países de América Latina, los programas se abren a un nivel más alto y se ordenan por funciones dentro de un ministerio. Ello permite reunir todos los programas de la misma naturaleza bajo una misma función a pesar de que estén a cargo de diferentes direcciones generales, y facilita su coordinación con los programas sectoriales de desarrollo.

74. El Seminario destacó que en los presupuestos de los Estados Unidos y Filipinas las asignaciones se hacen al nivel de programa, o bien de actividad en términos globales, mientras que en América Latina los países son partidarios de no dar mucha flexibilidad en la asignación de los fondos a fin de evitar posibles abusos en el gasto. Quedó en claro que la flexibilidad y la mayor discreción en el uso de los fondos se ganarán en la medida en que los países mejoren el adiestramiento de su personal y su organización.

75. Otra diferencia importante entre las modalidades presupuestarias de los Estados Unidos y Filipinas y los países de América Latina consiste en que en aquellos países interesa principalmente medir el costo de las actividades, y estos otros están interesados en el problema de las metas del programa y en la fijación de productos finales que permitan un proceso sistemático de calificación de las metas de los programas sugeridos por las dependencias gubernamentales para ajustarlas a las necesidades de los planes de desarrollo de largo y mediano plazo.

76. El Seminario estimó que es conveniente establecer un conjunto de normas tendientes a uniformar la elaboración y la presentación de los programas específicos de operación. Para lograr esta uniformidad es indispensable definir con precisión qué se entiende por programa de operación y cuáles son sus elementos.

77. El Seminario sugirió que se entienda por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en función de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación /media, educación

media, educación superior, etc. Según el caso, cada uno de los programas podría dividirse en distintos subprogramas.

78. El Seminario propuso denominar subprogramas, a una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo. Por ejemplo, dentro del programa de educación media se pueden establecer los subprogramas de enseñanza secundaria común, enseñanza comercial, enseñanza industrial, enseñanza agropecuaria, enseñanza vocacional, etc., todos los cuales son ejecutados por unidades de operación bien definidas.

79. Considerando que el cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades, el Seminario sugirió que se entienda por actividad una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo, una sección. Dentro del subprograma de enseñanza comercial, se pueden establecer las actividades de instrucción, de publicación de material didáctico, de investigación, etc.

80. Como la ejecución de una actividad supone a su vez el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso, que se denominan tareas, el Seminario propuso que se entienda por tal una operación específica, que forma parte de un proceso que se destina a producir un determinado resultado. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se pueden establecer las tareas de redacción de textos, edición, distribución, almacenamiento, etc.

81. Al igual que en el caso de programas de operación, es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario definir

/las distintas

las distintas partes que lo componen. El programa puede dividirse así en subprogramas, en proyectos, en obras y en trabajos.

82. El Seminario propuso que se considere programa el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión. El subprograma corresponde a una división de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión. Un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente. Se entiende por obra un bien de capital específico que forma parte de un proyecto: una escuela, una carretera, un hospital o un edificio. Por último, se define el "trabajo" como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra: el desmonte, la nivelación, el desbroce, y demás operaciones necesarias para la construcción, por ejemplo, de una carretera. Estas definiciones permiten fijar las categorías presupuestarias y lograr su coordinación con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo económico a largo plazo.

83. Los participantes dejaron en claro que las definiciones anteriores son sólo una guía para el establecimiento de la programación y que debe continuarse la investigación en torno a dichos conceptos. Se señaló la necesidad de que se logre un acuerdo entre los distintos especialistas acerca del concepto de proyecto, que actualmente se aplica con diferentes sentidos incluso dentro del lenguaje presupuestario, en el económico y en el de la ingeniería. Se tomó nota asimismo de la conveniencia de señalar en el presupuesto la fase de avance de las obras que se ejecutarán en un año presupuestario próximo, especificando si se trata de obras nuevas, o de continuación y terminación de obras.

### 5. El presupuesto por programas y la contabilidad

84. El Seminario señaló que la introducción de los conceptos de presupuestos por programas impone mayores exigencias a los sistemas contables. En las prácticas tradicionales se precisan datos financieros para los efectos de la operación y control de los gastos clasificados según su objeto y las instituciones que los efectúan. La decisión de adoptar un sistema de presupuestos por programas no altera esas necesidades, pero, al convertirse los programas y actividades de cada entidad en la clasificación primordial para los fines de ejecución y control, el sistema contable debe también ser capaz de presentar oportunamente los datos financieros exactos que hagan posible una administración y control eficaces de programas y actividades.

85. Esas necesidades adicionales pueden satisfacerse sin cambios radicales en las prácticas contables en el momento de implantar el nuevo sistema, pudiendo introducirse los refinamientos y mejoras contables en una etapa posterior. Sin embargo, se consideró imprescindible abocarse de inmediato a la tarea de ajustar la contabilidad a las nuevas clasificaciones presupuestarias, lo que implicaría necesariamente ciertas complicaciones. Por ejemplo, en los casos en que la contabilidad esté establecida sobre una base institucional y el nuevo ordenamiento de programas y actividades de un servicio se ajuste a su línea de organización administrativa, no se precisarían cambios sustanciales. En cambio, surgirían problemas de distribución cuando la contabilidad se lleva sobre la base del objeto del gasto o cuando las actividades definidas no coinciden con la organización del servicio, problemas que pueden resolverse con distintos criterios según las características de cada país. También pueden surgir problemas cuando la contabilidad se lleva conforme a una clasificación de gastos que mezcla los gastos según el origen y el destino de los primeros, y cuando la clasificación por objeto del gasto se amplía mucho más que la existente para obtener información detallada sobre la composición de la demanda gubernamental.

86. Las cuentas primarias pueden establecerse por actividades sin perjuicio de seguir también las líneas de organización y de objeto del gasto; o pueden mantenerse estas últimas como base de las cuentas primarias, distribuyéndolas /por actividades.

por actividades. Otra alternativa más sencilla puede ser la de usar un cuadro de clasificación cruzada, institucional o por objeto del gasto y por programas, para introducir en las clasificaciones primarias las distribuciones precisas a efectos de la administración presupuestaria.

87. El Seminario consideró que, usando esos métodos, pueden satisfacerse las exigencias adicionales del presupuesto por programas sin recurrir a grandes reajustes contables. Sin embargo, los participantes opinaron que, en todo caso, se precisarían sistemas integrados de administración en los que se utilicen clasificaciones comunes para la planificación, los presupuestos, la contabilidad y la información. Para ello habría que hacer los ajustes necesarios en las actividades y cuentas presupuestarias a fin de utilizar las mismas clasificaciones. En seguida, habría que comparar esas clasificaciones con la estructura administrativa de cada servicio a fin de controlar la ejecución del presupuesto - es decir, las unidades de organización, los proyectos de obras, etc. - y hacer los ajustes para que las clasificaciones presupuestarias y contables coincidan al máximo con la estructura de control de los servicios. Con este sistema, las estadísticas que se acumulen en las cuentas establecidas por actividad satisfarían las necesidades en materia de programación y respaldarían las propuestas presupuestarias, al mismo tiempo que servirían de base para informar sobre los resultados obtenidos y controlar el uso de los recursos en la ejecución del presupuesto.

88. El Seminario reconoció asimismo que el nivel de las asignaciones complicaría este problema de clasificación. Por ejemplo, si una sola organización tiene asignaciones que no se encuadran en ningún programa, es mucho más difícil informar sobre sus actividades. En esos casos, las informaciones necesarias se obtienen mediante análisis y combinaciones de estadísticas. Para facilitar el presupuesto por programas y actividades las asignaciones para cada servicio deben mantenerse al mínimo y efectuarse en función de programas. No obstante, para los propósitos de información requerida por el sistema de planificación, es conveniente que las partidas genéricas por objeto del gasto se subdividan en detalle mostrando el origen de los insumos y sin comprometer el nivel general que deben tener las apropiaciones.

89. El Seminario consideró además algunas técnicas de financiamiento, como los fondos rotativos, que son de utilidad para el presupuesto por programas y actividades. Este fondo se aplica a las operaciones que producen ingresos, pero que no presentan todas las características de empresa independiente. Con esta técnica se emplea la contabilidad comercial que proporciona a la administración máxima flexibilidad en el empleo de los fondos disponibles, refleja mejor la relación de ingresos y costos e identifica los gastos por concepto de prestación de servicios. Esta técnica de financiamiento podría aplicarse con buenos resultados a muchas operaciones y actividades de los programas de desarrollo económico. El fondo rotativo sirve también para el control y uso de las exigencias o equipos comunes a varios programas, y para las organizaciones centrales que prestan servicios administrativos a las unidades integrantes de un departamento o ministerio.

90. Se reconoció que en el presupuesto por programas y actividades conviene usar dos tipos de control financiero, a saber, la fiscalización del empleo que se da a los fondos asignados y el control del costo de los programas. Ese control se ejerce teniendo en cuenta las fases de una transacción financiera, o sea, los compromisos que reflejan las órdenes de compra de bienes o servicios; los gastos devengados, que representan los bienes y servicios recibidos; los desembolsos, que representan los pagos efectuados, y los gastos que reflejan los bienes y servicios que se usaron. Se dio por sentado que la elección de la base de control depende del grado de perfeccionamiento del sistema contable en cada país. Sin embargo, para garantizar que las operaciones se realicen conforme a las limitaciones de los créditos presupuestarios, el control de los fondos debe ejercerse en función de los compromisos. Para la fiscalización más exacta de los programas, el control debe efectuarse en función de los gastos devengados, porque reflejan sus realizaciones físicas.

91. A juicio de los participantes, el control de los fondos debe ejercerse a través a) de las cuotas asignadas a las organizaciones usuarias, b) de procedimientos según los cuales el uso de los fondos se planifica y autoriza en relación con el período de disponibilidad, y c) de informes periódicos que reflejen el monto de las cuotas, lo que se ha gastado y el saldo

/disponible. La

disponible. La cantidad de cuotas debe reducirse al mínimo y usarse exclusivamente para servir su finalidad inicial, es decir, el control de los fondos. A los efectos del control de los programas, el Seminario consideró el empleo de un procedimiento de planificación financiera en virtud del cual la responsabilidad de la dirección de los programas recaería en las unidades ejecutoras y se aprobarían presupuestos de operación para cada organización a fin de identificar el trabajo, el calendario de trabajo y los costos estimados. En ese presupuesto de operación se establecerían metas flexibles de costo en relación con el calendario de trabajo que figura en el programa asignado. Si estos presupuestos de operación se combinan con los datos reunidos en las cuentas por actividades de los programas, proporcionarán las bases para los informes sobre las realizaciones, que muestran los resultados en relación con el programa y el plan financiero aprobado.

92. En las consideraciones anteriores también estaban implícitas la forma de financiamiento de los programas presupuestarios y la base contable que habrá de usarse para los efectos administrativos y de control. Se prestó considerable atención al nivel de las apropiaciones y al posible uso de la técnica del fondo rotativo. Sin embargo, los participantes admitieron que muchas mejoras ventajosas - sobre todo en la variedad y clases de estadísticas contables que pueden reunirse - podrían ser consideradas como objetivos deseables en el afinamiento futuro de los sistemas contables. Ello es particularmente valedero por la falta de personal preparado y calificado para ese trabajo.

93. El Seminario examinó también los medios de adecuar los sistemas contables a los cambios del sistema presupuestario en los países del área. Las cuentas del estado deben responder con mayor fidelidad a las necesidades de administración financiera que se derivan del presupuesto por programas y actividades. Aunque las cuentas tradicionales permiten una fiscalización adecuada de la disponibilidad y uso de fondos, no proporcionan la información sobre realizaciones que exige el presupuesto por programas. Por otra parte, los sistemas de contabilidad deberán ofrecer estadísticas financieras de mejor calidad y de otros tipos a fin de satisfacer las necesidades explícitas de los distintos niveles de gobierno en

gobierno en lo que toca a planificación y control de la ejecución del presupuesto. Se mencionó especialmente el hecho de que las cuentas de gobierno de muchos países sudamericanos están a cargo de contralorías autónomas, por lo cual es preciso llegar a acuerdos con ellas sobre la forma y contenido de las cuentas que se requieren para la planificación efectiva y la ejecución de los programas presupuestarios.

94. Muchos participantes estuvieron de acuerdo en que no constituye un problema difícil la conciliación de las cuentas con las clasificaciones del presupuesto por programas. Sin embargo se requiere lograr una mejor integración entre el presupuesto por programas y el sistema de contabilidad, así como capacitar al personal en cada función a fin de que se comprendan y conozcan mejor las necesidades de los dos elementos del sistema integral de administración. Las máquinas modernas de contabilidad y el equipo electrónico facilitan la tarea de proporcionar los diversos tipos de estadísticas requeridos para la planificación y ejecución del presupuesto. Los datos sobre gastos derivados del sistema tradicional de contabilidad no bastan para el presupuesto por programas. Es necesario velar por el mejor establecimiento de los costos efectivos de su realización. Algunos participantes advirtieron que era peligroso insistir excesivamente en el concepto de los costos unitarios, y se mencionó la posibilidad de utilizar las técnicas de muestreo para obtener informaciones útiles sobre los costos.

95. Otros participantes se refirieron a la importancia de conformar el sistema de administración a los conceptos del presupuesto por programas. A menos que se reformen las prácticas administrativas del gobierno para ceñirlos a los sistemas presupuestarios y de contabilidad, el presupuesto por programas no reportará beneficios efectivos.

96. En resumen, el Seminario reconoció que los sistemas tradicionales de contabilidad podrían adecuarse a las necesidades inmediatas del presupuesto por programa. La influencia que podría tener la reforma presupuestaria sobre la contabilidad depende del grado en que son satisfactorios y eficaces los sistemas en uso. Aunque no existe un verdadero problema en ajustar las cuentas para proporcionar informaciones adecuadas para las necesidades inmediatas del presupuesto por programas, hay que velar por la modernización de los sistemas actuales, a fin de allegar estadísticas perfeccionadas para una planificación y administración más eficaces. Por

/ejemplo, aparte

ejemplo, aparte los métodos tradicionales de fiscalizar el uso de fondos, los jefes de organización debieran desarrollar planes de gastos como base del control del programa. Para esos fines, el establecimiento de sistemas de contabilidad de costos y de costos unitarios debiera ser gradual, cuidando que esos sistemas satisfagan necesidades concretas de administración y se implanten eficazmente.

97. Al terminar la consideración del tema, el Seminario llegó a las siguientes conclusiones:

- a) Adaptación de los sistemas de contabilidad de todo el sector público a las necesidades del presupuesto por programas y actividades en materia de información sobre los programas y revisión de los sistemas contables, a fin de que proporcionen la información y los datos sobre control necesarios para la planificación del desarrollo económico, la programación presupuestaria y el control sobre la ejecución;
- b) Establecimiento de sistemas integrados de administración que empleen clasificaciones coherentes a fin de poder coordinar las actividades de programación, formulación de presupuestos, contabilización e información, así como obtener estadísticas que satisfagan lo mismo las necesidades de la planificación del desarrollo económico que las requeridas por el control financiero;
- c) Creación de sistemas perfeccionados de contabilidad en estrecha colaboración con las contralorías con miras a establecer - prestando la debida consideración a las necesidades en materia de revisión de cuentas - un procedimiento de planificación financiera que proporcione un cronograma de empleo de los fondos, estimaciones de los gastos de los programas o actividades, y las realizaciones físicas planificadas; prácticas de control de fondos que impidan rebasar el nivel de gastos de los fondos públicos; prácticas de control de programas que tengan por objeto velar por el cumplimiento de los objetivos físicos dentro de los límites de gastos estimados, y un sistema de información que relacione los resultados efectivos con el plan financiero en función del control de los fondos y el cumplimiento de los objetivos de los programas;
- d) Proceder a la reforma de los sistemas integrados de contabilidad y presupuesto en etapas sucesivas para que los servicios ejecutores  
/puedan adaptar

- puedan adaptar sus sistemas administrativos - estructura de organización y procedimientos de operación - a las necesidades de planificación, programación y control;
- e) Estudiar y establecer métodos especiales de contabilidad y control de programas y actividades en diversas situaciones, con objeto de facilitar la ejecución y proporcionar los datos que se necesitan para fines económicos, de planificación y control;
  - f) Formulación de modelos de ejecución de programas a fin de expresar en términos claros la forma en que pueden ejecutarse las actividades de acuerdo con un proceso de programación financiera que incluya cronogramas de ejecución y las limitaciones impuestas por los fondos y gastos estimados, y
  - g) Estudio y formulación de métodos que permitan incluir - en la forma más expedita posible - en el proceso de planificación, revisión y control de presupuestos, los efectos financieros y las realizaciones físicas de las actividades de las entidades y empresas autónomas.

#### 6. Medición de resultados

98. Para la discusión de este tema el Seminario tomó como base el capítulo IV del Manual. Allí se señala que en el presupuesto por programas y actividades la medición física facilita la revisión del presupuesto, la evaluación administrativa del estado de adelanto en que se encuentran el trabajo planeado y el análisis del rendimiento del personal. Para estos fines sirven varios tipos de medidas como las del volumen de trabajo, de los productos finales y de las realizaciones. Los participantes admitieron que estas dos últimas suelen medir la marcha de los programas y no reflejan necesariamente el trabajo ejecutado.

99. La discusión de este tema reveló claramente que, una vez adoptado el presupuesto por programas y actividades, corresponde, en primer término, analizar los programas y las actividades a fin de identificar las mediciones físicas que convienen mejor a la administración para los efectos de análisis, revisión y evaluación. Sin embargo, se admitió que para la transformación del presupuesto al sistema de programas y actividades no es necesario identificar de inmediato todas estas mediciones. Para comenzar, bastarían sistemas simples con que identificar el volumen de trabajo con planes de perfeccionamiento y de mayor desarrollo.

/100. Se señaló,

100. Se señaló, asimismo, que en el análisis inicial una medida importante consiste en identificar las operaciones que no se prestan para la medición de resultados. Cabe citar entre esas operaciones aquellas en que los efectivos de personal no dependen del volumen de trabajo. En esos casos, convendría hacer un análisis tendiente a establecer la dotación sobre la base de los mejores indicadores disponibles y usarla como una constante mientras se producen cambios en los factores básicos. Se eliminan así los gastos innecesarios que supone mantener un sistema de medición que carece de valor para la administración.

101. Con respecto a las operaciones mensurables, el Seminario admitió que la creación de un sistema medición de resultados permitirá a la administración obtener datos más exactos sobre las necesidades financieras y de mano de obra. Según este sistema, habría que relacionar el tiempo empleado en ejecutar un trabajo con el volumen de actividades a fin de establecer un coeficiente de rendimiento que permita calcular la mano de obra, necesaria para su realización. Otra forma más perfeccionada consiste en la utilización del sistema de costo unitario. Este se calcula dividiendo el total del valor de los recursos empleados por el volumen de actividad establecido, y permite determinar las necesidades presupuestarias para ejecutar una meta de actividad propuesta.

102. Al revisar esta sección del Manual, se vio con claridad que es de suma importancia identificar las unidades de trabajo apropiadas para establecer un sistema de medición de resultados; una elección inadecuada conduciría a resultados inexactos y éstos, a su vez, a erróneas decisiones administrativas. Para que las unidades de trabajo cumplan con su finalidad, es preciso que sean contables, que expresen el esfuerzo de trabajo, que puedan verificarse mediante cotejo con otros datos de control y que sean comparables dentro de determinados plazos. Las unidades deben exponerse en términos corrientes y su significado debe ser comprendido por el personal. Los controles de calidad también son importantes auxiliares del sistema y deben quedar establecidos dentro de la definición de la unidad de trabajo, o bien deben preverse en otra forma a fin de garantizar constantemente un producto adecuado; además debe crearse un sistema de registro, información y análisis que permita obtener los mejores resultados posibles.

103. El Seminario fue asimismo del parecer de que la eficacia de los resultados dependerá, en gran medida, de la colaboración que presten los funcionarios para la medición. Para que ellos adquirieran confianza en el sistema, podría dárseles una explicación sobre él y los motivos que aconsejan usarlo, invitárseles a participar en su desarrollo y hacer una prueba experimental a fin de enseñarles su funcionamiento. Una vez puesto en uso, es necesario mantener informado al personal sobre las tasas de producción obtenidas y de los resultados de las comparaciones de esas tasas con otras operaciones análogas. La administración debe también dar a conocer el uso efectivo de los resultados del sistema. Para obtener los valores máximos con un sistema de medición es necesario relacionar con esos resultados las medidas tendientes a cambiar a los funcionarios, reformar las organizaciones y los procedimientos, y determinar las necesidades presupuestarias.

104. El Seminario consideró la importancia que tiene el establecimiento de medidas físicas que abarquen los programas presupuestarios y los resultados obtenidos, y la conveniencia de implantar - siempre que sea factible - coeficientes de rendimiento que contribuyan al mejor análisis administrativo de las operaciones. Se admitió que los coeficientes de rendimiento tienen especial significación debido a que relacionan los insumos (trabajo, materiales, etc.) con los productos (trabajo terminado, productos finales, etc.) de un programa o actividad. Algunos participantes señalaron que debía tenerse cuidado de no incurrir en exceso de afinamiento al crear sistemas de costo unitario, pues ese exceso puede traducirse en una enorme acumulación de papeles y contribuir a elevar demasiado los gastos por concepto de mantenimiento del sistema. A este respecto, se mencionó el uso del muestreo estadístico como posible sistema de medición. También se sugirió que aun en el sistema tradicional de presupuestos y contabilidad se podrían establecer coeficientes de rendimiento útiles para la administración.

105. Se dio término a la discusión de este asunto poniendo de relieve los siguientes problemas que plantean las mediciones: a) la tendencia a tratar de medir operaciones no mensurables; y b) las dificultades de mantener la calidad en el trabajo, cuando la actividad está sujeta a un sistema de medición. Sobre el primer punto, se subrayó que no se trata de contar las letras escritas o las páginas copiadas a máquina, sino de un intento de  
/identificar la

identificar la mano de obra necesaria o el costo que supone producir los resultados del esfuerzo del trabajo de un programa o actividad. Con respecto a la calidad del trabajo los participantes admitieron que ningún sistema garantizaba el mantenimiento de la calidad. Se sugirieron varios enfoques: a) la posibilidad de incluir por escrito los aspectos cualitativos en la definición de una unidad de trabajo terminada; b) la posibilidad de establecer distintas normas de calidad para la evaluación del trabajo terminado, o c) la posibilidad de dar al supervisor inmediato la responsabilidad de garantizar un nivel sostenido de calidad en el trabajo producido. A este respecto se mencionó que existen estudios sobre la fijación de normas de calidad.

7. Establecimiento de un sistema de presupuesto por programas y actividades

106. El Seminario estimó de alto interés la consideración de este tema y acordó ordenar los debates en torno a cuatro cuestiones principales: a) los problemas relacionados con los aspectos generales de la implantación de un sistema de presupuesto por programas y actividades en el gobierno; b) los aspectos específicos que surgen para la implantación de este sistema en el caso de los proyectos de capital; c) los aspectos particulares que reviste la instalación de estos métodos en las empresas públicas, y d) los problemas de la organización administrativa que deben abordarse en el sistema presupuestario para la implantación y operación del sistema.

a) Aspectos generales de la instalación de un sistema de presupuesto por programas

107. En primer lugar, los participantes discutieron el campo de aplicación que podría darse al presupuesto por programas durante el primer año de su funcionamiento para llegar a extenderlo a todo el sector público. Estas alternativas serían: i) la aplicación de un sistema bastante completo de presupuesto por programas a algunos ministerios o servicios que pudieran servir como "pilotos" para el resto de la administración pública en años sucesivos; ii) la extensión a todo el gobierno central de los elementos básicos del sistema, con ánimo de progresar en años sucesivos en su perfeccionamiento y extenderlo paulatinamente al resto del sector público, y iii) escoger en el primer año ciertos programas ejecutados por cualquier dependencia que, por su importancia para el desarrollo económico y por la posibilidad de obtener de su aplicación resultados significativos para la

/planificación, contabilidad

planificación, contabilidad, control y administración de los recursos humanos y materiales, se consideren ejemplares para tratar de extender sus mecanismos al resto de la administración pública. En este campo, la experiencia de los países ha sido diversa. En este sentido el Seminario se inclinó a recomendar que aquellos que no han adoptado aún el sistema de los presupuestos por programas, procuren hacerlo con la mayor extensión posible para evitar la vigencia simultánea de dos técnicas presupuestarias que pueden entorpecer la institucionalización del sistema.

108. El Seminario consideró también el posible orden de progresión en el establecimiento de los distintos aspectos incluidos en cada programa. Se estimó que el cambio fundamental del sistema tradicional al de presupuesto por programas implica esencialmente canalizar el objeto de las asignaciones financieras en líneas programáticas, lo que, en una primera etapa de trabajo, requiere un cuidadoso análisis de las actividades desarrolladas por cada dependencia y de los fines perseguidos. Esta labor supone examinar las posibles lagunas o duplicaciones de esfuerzo existentes en ciertos campos y tratar de corregirlos en el establecimiento de un orden armónico y coherente de programas, así como una voluntad explícita de asignar recursos fiscales, en función de los mismos, habida cuenta de los criterios de prioridad sectorial e intersectorial que se adopten dentro de una política económica coherente.

109. Los participantes observaron que, en la primera etapa del trabajo, fijar metas físicas a los programas en relación con posibles metas de largo o mediano plazo podía resultar más fácil que encontrar criterios ciertos de distribución e imputación de partidas de gasto entre los distintos programas. A estos efectos, ha podido observarse en los países en que ya se han dado los primeros pasos en la implantación del nuevo sistema que ciertas erogaciones que en los sistemas tradicionales se presupuestan en forma centralizada, no resultan fáciles de ubicar dentro de programas específicos, dificultando en consecuencia la estimación de los costos del programa. Sin embargo, se convino en que éstas y otras dificultades podrían irse subsanando muy pronto conforme se vaya ganando experiencia en los criterios de imputación de gastos por programas y se establezca, según esas líneas, una contabilidad de costos.

/110. Los participantes

110. Los participantes señalaron que existen otros campos inmediatos de acción del presupuesto por programas. Así, las experiencias obtenidas con los sistemas y métodos modernos de organización permiten un mayor grado de eficiencia administrativa y aprovechamiento de recursos humanos y físicos que inciden favorablemente en el costo unitario de los programas. De la misma manera, la introducción del detalle de personal dentro de cada programa permite una mejor homologación de las categorías profesionales y administrativas de la administración pública, al mismo tiempo que facilita el análisis de la composición y especialidades de la fuerza de trabajo absorbida por la actividad pública. El Seminario consideró que estos aspectos son susceptibles, como los demás, de mejora progresiva en las etapas subsiguientes a la instalación formal del presupuesto por programas, sin perjuicio de que sus rudimentos puedan delinearse desde el primer año de funcionamiento del sistema. Se recomendó que el detalle de personal contenido en cada programa sea presentado en un presupuesto de personal anexo, en el que figure toda la fuerza de trabajo de gobierno y sea administrado dentro de las normas de servicio civil por la Oficina Central de Personal.

111. Los participantes se refirieron también al proceso de convertir el presupuesto anual en instrumento de ejecución de los planes de desarrollo. En la primera etapa de trabajo, una vez resuelto el problema básico de identificar, en el total de programas presupuestarios, cuáles son los que cumplen las condiciones precisas para incorporar tales metas, se plantean una serie de problemas respecto a la cuantificación y criterios de medición de esos resultados reales que, normalmente, no pueden resolverse sino después de haber hecho funcionar el nuevo sistema durante cierto tiempo. En este sentido, se consideró de la mayor importancia iniciar desde el principio un sistema de contabilización y control de las metas de los programas cuyos resultados físicos son cuantificables y significativos y que permita, en años sucesivos, estimar el volumen de los resultados finales perseguidos en el programa de modo que se les pueda ligar la cifra estimada de asignaciones financieras. Los participantes consideraron establecer un nuevo clasificador de los gastos según su objeto, adaptado a los requerimientos del sistema de presupuesto por programas.

/112. Al finalizar

112. Al finalizar el debate sobre este punto, el Seminario sugirió que el establecimiento del sistema debería hacerse en distintas etapas, a saber:

- i) Obtener el apoyo de las autoridades políticas para la aplicación del sistema de presupuesto por programas y actividades;
  - ii) Formar un grupo de trabajo al nivel de la oficina central de presupuesto que tenga a su cargo el diseño del sistema de presupuesto por programas que se aplicará de acuerdo con las condiciones de cada país y proceda a hacer sugerencias acerca de la lista preliminar de programas que ejecutará cada ministerio. Debería ser éste un grupo inicial para organizar una unidad de programación presupuestaria en la oficina central de presupuesto;
  - iii) Organizar seminarios para adiestrar funcionarios al nivel de los ministerios y sus dependencias y en los organismos descentralizados y diseñar, en cooperación con ellos, las modalidades de aplicación del sistema en sus respectivas dependencias;
  - iv) Elaborar manuales, instructivos y formularios para que los distintos servicios públicos preparen sus programas y peticiones de gastos;
  - v) Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública;
  - vi) Crear incentivos para los funcionarios públicos a fin de estimularlos en la promoción del nuevo sistema;
  - vii) Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de programa para la preparación de los programas y peticiones de gastos, colaborando con ellas en la contestación de los formularios y en el cumplimiento de los instructivos;
  - viii) Coordinar los distintos programas entre sí y preparar el proyecto de presupuesto conforme a las técnicas de presupuesto por programas.
- b) Aspectos específicos relacionados con la aplicación del presupuesto por programas a los proyectos de capital

113. El Seminario examinó especialmente el ejemplo de aplicación del presupuesto por programas y actividades a los proyectos de capital expuesto en el anexo al Manual <sup>11/</sup> y que se refiere al sistema empleado por el

11/ Véase E/CN.12/BRW.2/L.4/Add.1.

Bureau of Reclamation de los Estados Unidos. Este sistema usa los proyectos de obras hidráulicas como base para unificar las actividades de programación, presupuesto, contabilidad e información, en un sistema integrado de administración financiera. Se prepara una cédula de control para cada proyecto a fin de establecer el plan financiero y de trabajo, en total y en segmentos anuales por un período de siete años. Al ser aprobada por el jefe del servicio, esa cédula de control es directiva que obliga a todas las unidades de la organización y en ella se basan los informes sobre el uso de los fondos y los resultados obtenidos en el cumplimiento de los planes físicos y financieros.

114. Se señaló que el sistema ofrece varios aspectos interesantes, y se destacaron entre ellos: i) un método uniforme de codificación del trabajo y de las transacciones financieras para todos los proyectos; ii) la obtención de estimaciones totales de los costos y los ingresos previstos; iii) el establecimiento de planes de largo y corto plazos; iv) la revisión anual de planes, calendarios de trabajo y estimaciones de plazos; y v) el uso de cédulas de control, cuotas presupuestarias, autorizaciones de gastos, e informes, todos ellos uniformes, que miden el rendimiento respecto de los planes aprobados.

115. Los debates giraron en torno de los métodos de control de fondos y gastos para los proyectos. Se señaló que en las cédulas de control se indican las cuotas presupuestarias autorizadas que relacionan el uso previsto de los fondos disponibles con la duración del plan. Los compromisos y los gastos devengados se cargan a esa cuota en un libro mayor que da el saldo corriente de los fondos no utilizados. Los informes mensuales preparados sobre la base de ese libro mayor proporcionan a la administración en todos sus niveles la información necesaria para el control de los fondos. Análogamente, los gastos estimados que se consignan en la cédula de control aprobada, en relación con las realizaciones físicas planificadas y la duración del plan, constituyen la base del control de los programas. Las autorizaciones de gasto (órdenes de trabajo) autorizan una fracción del trabajo proyectado a un costo estimado. Las estadísticas de costo anotadas en los libros de ordenes de trabajo proporcionan datos financieros sobre los gastos y la marcha de las tareas para los informes /mensuales que

mensuales que muestran el costo y rendimiento del trabajo físico comparado con el plan de la cédula de control. Mediante esos informes se mantiene informada a la administración en todos sus niveles sobre la marcha de los programas.

116. El Seminario reconoció que este sistema sería de utilidad para los proyectos de capital en materia de construcción, independientemente del método de financiamiento de esos proyectos que se emplee en cada país. Se subrayaron las ventajas que ofrece el sistema, entre las cuales cabe señalar: i) que proporcionan informaciones para evaluar el avance del cumplimiento de los planes y proyectos; ii) que permiten la confrontación constante de los resultados con las metas planificadas de modo que la administración pueda adoptar medidas correctoras; y iii) que hacen posible la continua evaluación de las operaciones y los resultados, estimulando el perfeccionamiento de las prácticas y los procedimientos.

117. El Seminario consideró la posible aplicación de este sistema a entidades autónomas que se dedican a programas y actividades análogas. La experiencia de muchos años demuestra que el sistema es viable, que es útil para las dependencias ejecutivas y el poder legislativo y que su aplicación a las entidades autónomas no presenta graves inconvenientes. La aplicación del presupuesto por programas y actividades a este tipo de iniciativas de desarrollo se encuentra en sus primeras etapas en América del Sur y podría ayudar a promoverla el sistema expuesto en el anexo del Manual.

c) Aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas

118. El Seminario discutió en términos generales la aplicación del sistema de presupuesto por programas a las empresas públicas, según las orientaciones impartidas en el documento La aplicación del sistema de presupuesto por programas a las Empresas del Estado preparado por la Secretaría de la CEPAL.<sup>12/</sup>

119. El Seminario pasó revista a la experiencia de los países en la aplicación a las empresas públicas de las técnicas de presupuestos por programas y actividades. A este respecto, se aludió a las distintas formas de organización de las empresas públicas y los diferentes métodos

<sup>12/</sup> Op. cit., Véase anexo III.

/que existen

que existen para vincular sus transacciones con las que se recogen en el presupuesto público. En la mayoría de los países sudamericanos, determinadas actividades de empresa, como los servicios de correos y telégrafos, forman parte integral del presupuesto. Las transacciones de esos servicios suelen registrarse sobre una base global y en la misma forma que las de otros departamentos del gobierno, es decir, sobre la base de la contabilidad de compromisos. La mayoría de los países realizan importantes actividades en los campos de la producción, el comercio y el financiamiento a través de empresas autónomas. Sus transacciones generalmente no se reflejan en el presupuesto sino en la medida en que reciben ayuda financiera. Hubo consenso en el sentido de que, para su eficaz funcionamiento, todas las empresas, cualquiera que fuera su tipo y su vínculo administrativo con el presupuesto del gobierno nacional, deben contar con un sistema de contabilidad comercial en que se registren las transacciones sobre una base de valores devengados; se prevea la depreciación de los activos fijos; se midan las variaciones en el valor de sus inventarios, y se contabilice el valor de los bienes y servicios recibidos a título gratuito de otros departamentos de gobierno o proporcionados a ellos en las mismas condiciones. Cuando existe un sistema de contabilidad de tipo comercial, es fácil obtener el tipo de información requerido para medir los costos - incluso los unitarios - de los programas. Efectivamente, muchas empresas públicas obtienen ya informaciones de este tipo como parte de la contabilidad de costos. Esta información es esencial para la planificación. Sin embargo, varios participantes opinaron que no podrían recomendarse reglas uniformes acerca de la forma concreta en que debiera incluirse en el documento presupuestario la información sobre los programas y costos de las empresas públicas, pues ello dependería de la relación institucional entre el gobierno y la empresa de que se tratara. En todo caso, la necesidad de disponer de esta información no deberá influir sobre el grado de autonomía que necesitan esas empresas para trabajar eficazmente.

120. Resumiendo el debate en torno a este problema, el Seminario estableció los siguientes puntos:

- i) Recomendar que al aplicar el sistema de presupuesto por programas a las empresas públicas, se hagan las adaptaciones técnicas necesarias y se resguarde la mayor flexibilidad de ejecución que las unidades comerciales deben tener;

/ii) Reconocer que

- ii) Reconocer que los lineamientos generales establecidos en el documento preparado por la Secretaría de la CEPAL constituyen una buena orientación para la aplicación del presupuesto por programas a las empresas, aunque dichos métodos, por su complejidad, deben aplicarse por etapas en muchos casos;
- iii) Señalar que la aplicación del presupuesto por programas a las empresas públicas tiene los siguientes objetivos principales:
  - a) proporcionar a la propia empresa informaciones básicas para tomar decisiones; b) proporcionar a la oficina central de presupuestos antecedentes sobre la eficiencia con que actúa, el grado en que utiliza su capacidad de producción instalada y su situación financiera general, a fin de que los subsidios que otorgue el gobierno para compensar pérdidas y los aportes que recomiende para financiar las nuevas inversiones estén respaldados por informaciones adecuadas; y c) establecer una rutina de información útil a los planes anuales y a los planes de largo y mediano plazo;
- iv) Reiterar que la introducción de los sistemas de contabilidad comercial es indispensable para las empresas públicas a los efectos de su eficiencia y de la adecuada evaluación de sus resultados económicos. A estos y otros fines se precisa la introducción de un sistema de contabilidad sobre la base de valores devengados, imputación por depreciaciones, evaluación de las variaciones en existencias y servicios gratuitos prestados. La contabilidad de costos requiere básicamente la aplicación de estos métodos;
- v) Reconocer que en las empresas públicas eficientemente organizadas, que operan contablemente sobre las bases señaladas en el punto anterior, la aplicación del presupuesto por programas sólo implicará modificaciones mínimas en la sustancia de la información requerida y fundamentalmente exigirá la sistematización de información interna que ya existe y es usada por la propia empresa;
- vi) Recomendar que en la aplicación de la técnica de la programación presupuestaria a las empresas públicas se tengan en consideración las características de cada caso particular, procurando que en lo posible el esquema se adapte a las fases del proceso productivo.

/d) Cambios

d) Cambios en la organización presupuestaria para la instalación de un sistema de presupuestos por programas

121. Sobre este tema el Seminario examinó un documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina <sup>13/</sup> y en que se ofrecen algunas sugerencias para la reestructuración de las oficinas centrales de presupuesto que permitan un sistema eficiente de operación. Los participantes consideraron de interés la creación, dentro de esas oficinas, de dos departamentos para las funciones de administración y programación presupuestarias respectivamente, dejando a cargo de este último las tareas de formulación y coordinación mientras el primero se aboca a la ejecución presupuestaria. Igualmente se reconoció la utilidad de crear oficinas de planificación y presupuesto, en cada ministerio o servicio, encargadas de la elaboración de los anteproyectos presupuestarios respectivos en función de los programas establecidos.

122. Los participantes consideraron los cambios y mejoras a establecer en la dinámica interna de la administración pública para hacer posible desde el primer momento el funcionamiento del nuevo sistema. Algunos de estos cambios tienen por objeto una mejor coordinación y eficiencia de los organismos ejecutores de los programas y podrían considerarse dentro del radio de acción de las técnicas de organización y métodos; otros tienden a dar mayor agilidad al proceso de ejecución presupuestaria, problema que algunos países han abordado mediante la cesión, por los organismos contralores a los ejecutivos, de las facultades de preauditoría y la creación de cuerpos de analistas presupuestarios que las asumen, al mismo tiempo que asesoran y vigilan la formulación y ejecución de los programas de cada repartición.

123. Finalmente, el Seminario tomó nota de los progresos que han venido haciendo los países de América del Sur en el entrenamiento del personal para los trabajos presupuestarios. Se intercambiaron informaciones acerca del tipo de cursos especializados que se han realizado para funcionarios públicos y de la creación de cátedras en las escuelas de Administración Pública y en las escuelas de Economía en las que se enseñan las modernas técnicas presupuestarias.

13/ Véase La adaptación de la Organización Presupuestaria a las necesidades de la programación del presupuesto (E/CN.12/BRW.2/L.8).

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El Seminario señaló con gran satisfacción el progreso alcanzado por los países de América del Sur en la reclasificación de sus presupuestos según características económicas y funcionales y en tomar la iniciativa para adoptar la técnica de presupuestos por programas y actividades. Reiteró la recomendación formulada por el primer Seminario sudamericano en el sentido de que el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función continúe sirviendo de guía para el trabajo de reclasificación.
2. El Seminario atribuyó la mayor importancia a la necesidad de que los países latinoamericanos acentúen los esfuerzos que se han iniciado en materia de planificación de su desarrollo económico y social, hasta llegar a contar con sistemas integrados que comprendan los mecanismos para la formulación, ejecución y control de los planes. Para este propósito, se estimó esencial que se articulen las tareas de programación con las de preparación de los presupuestos y se establezcan los procedimientos pertinentes de ejecución y control. De igual manera, se estimó importante que estas tareas se apoyen en una corriente continua y actualizada de información estadística debidamente planificada. Esto significa asignar al presupuesto fiscal la tarea fundamental de servir como uno de los instrumentos esenciales de ejecución de los planes de desarrollo.
3. El Seminario estimó que la técnica del presupuesto por programas y actividades es especialmente adecuado para hacer del presupuesto un instrumento eficaz en la ejecución de los planes de desarrollo económico, y reiteró las recomendaciones que a este efecto formulara la reunión de 1959.
4. El Seminario consideró asimismo que el Manual de presupuestos por programas y actividades representa una contribución valiosa y contiene gran parte de la información que se necesita para introducir esos sistemas en los países latinoamericanos. Reconoció la utilidad de las normas generales de clasificación por programas presentadas en ese documento, observando que deben aplicarse en cada caso teniendo debidamente en cuenta las circunstancias particulares y sistemas institucionales del país. Por otra parte, se admitió que puede perfeccionarse ese Manual a fin de que constituya una

/guía efectiva

guía efectiva para estos objetivos, sobre todo en lo que toca a las relaciones entre la planificación y el presupuesto. Deberán considerarse a este respecto los debates del Seminario.

5. El Seminario recomendó que la Secretaría establezca un grupo de trabajo compuesto de expertos en planificación, presupuesto, contabilidad económica y contabilidad pública, administración y sistemas de información con miras a estudiar los problemas prácticos de aplicación de un sistema integrado de planificación con especial relación a la coordinación entre planes, presupuestos, contabilidad y estadísticas. Los resultados de ese estudio deberán presentarse a una reunión patrocinada por las Naciones Unidas.

6. El Seminario recomendó que la Secretaría publique periódicamente un análisis de los acontecimientos registrados en el campo presupuestario, resumiendo las mejoras habidas en la administración y el control presupuestarios que pudieran tener aplicación en los países sudamericanos. Ese documento proporcionaría útiles orientaciones a los gobiernos de la región. Junto con los informes de los seminarios celebrados en otras partes del mundo, deberá distribuirse a los gobiernos de América del Sur con la periodicidad conveniente.

7. El Seminario destacó especialmente la adaptación de los sistemas de contabilidad pública a los requisitos de la preparación de presupuestos por programas y actividades, y estimó que - pese al progreso logrado con la introducción de las nuevas técnicas presupuestarias - queda mucho por hacer, sobre todo en lo que respecta a la adaptación de las actuales estructuras contables a las necesidades de administración financiera y, al mismo tiempo, obtener de ellas las informaciones básicas requeridas para la planificación y los presupuestos. Se atribuyó especial importancia a la necesidad de una estrecha colaboración entre las contralorías y las direcciones del presupuesto.

8. El Seminario estimó que las Naciones Unidas habían prestado en los últimos años una ayuda muy valiosa a través de su Programa de Asistencia Técnica, sobre todo por medio de sus Grupos Asesores en materia de planificación general y programación presupuestaria. Con todo, se consideró que la nueva etapa de trabajo en que han entrado los países sudamericanos

/al iniciar

al iniciar los procesos de ejecución de los planes exige - principalmente en materia presupuestaria - un número todavía mayor de técnicas competentes, particularmente en contabilidad pública, y que la labor de esos expertos será más efectiva si trabajan en las administraciones nacionales durante un período más prolongado.

9. El Seminario estimó de alta prioridad propender a una mayor capacitación de los funcionarios nacionales en técnicas presupuestarias y en contabilidad pública, organizando cursos de capacitación.

10. Otro aspecto en que se requiere la coordinación de esfuerzos es el que se refiere a los métodos de organización para mejorar las normas de administración, pues sin ello no podrá lograrse el funcionamiento eficaz de un sistema de presupuestos por programas y actividades.

11. Por último, se consideró que los seminarios celebrados hasta ahora han contribuido en gran medida a fomentar el progreso de las técnicas presupuestarias y han constituido además un valioso intercambio de experiencias. En consecuencia, se recomendó que oportunamente se organice un nuevo seminario.



COLOMBIA

Alvaro Londoño	Subdirector del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
David Fernández	Técnico de Administración Presupuestaria de la Dirección Nacional del Presupuesto
Miguel Sandoval <sup>3/</sup>	Técnico en Programación Presupuestaria de la Dirección Nacional del Presupuesto

ECUADOR

José Bonilla	Técnico de la Sección de Investigaciones Económicas, Dirección General del Presupuesto
Augusto Dávila	Técnico de la Sección de Administración Presupuestaria, Dirección General del Presupuesto

GUAYANA BRITANICA

George Winston Williams	Secretario Principal Adjunto, Ministerio de Finanzas
-------------------------	---

PARAGUAY

Brígido Rodríguez Báez	Analista Presupuestario, Departamento del Presupuesto, Ministerio de Hacienda
------------------------	--

PERU

Emilio De Althaus	Director General de Coordinación Económica y Financiera del Ministerio de Fomento y Obras Públicas
Alvaro Meneses <sup>3/</sup>	Asesor de la Dirección de Coordinación Económica y Financiera del Ministerio de Fomento y Obras Públicas
Ricardo Vargas	Técnico Asesor de la Dirección del Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Comercio

SURINAN

Phedor Emanuels	Jefe de Tesorería del Ministerio de Hacienda
-----------------	---

URUGUAY

Jorge Irisity <sup>4/</sup>	Técnico de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Ministerio de Hacienda
Edison Gnazzo	Director de la Oficina del Impuesto a la Renta, Ministerio de Hacienda

---

<sup>3/</sup> Miembro del Comité de Redacción.

<sup>4/</sup> Relator del Comité de Redacción.

VENEZUELA

Enrique Narciso Guerra <sup>5/</sup>	Jefe de la División de Economía y Finanzas de la Comisión de Administración Pública
Andrés España	Coordinador del Presupuesto-Programas de la Oficina Central de Coordinación y Planeamiento
Darío Pavez Basso	Asesor Técnico en Presupuesto de la Oficina Central de Coordinación y Planificación

2. Secretaría

Alfonso Santa Cruz Director	Director Principal Adjunto de la Comisión Económica para América Latina
Gonzalo Martner Director Adjunto	Economista del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
Alfred Landau Asesor Técnico	Jefe de la Sección de Investigaciones Presupuestarias, Subdirección Fiscal y Financiera, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas
Frank W. Krause Consultor	Especialista en Administración Presupuestaria de la Oficina del Presupuesto de los Estados Unidos de América, y Consultor de la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
Carlos Matus	Economista del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
Juan Ignacio Jiménez	Experto de las Naciones Unidas en Programación Presupuestaria

---

<sup>5/</sup> Miembro del Comité de Redacción.

Anexo II

ANOTACIONES DE LA SECRETARIA SOBRE  
LOS PUNTOS DEL TEMARIO

1. Examen de los progresos recientes en el campo de la administración presupuestaria

Una de las finalidades principales del Seminario efectuado en 1959 era estudiar los medios de mejorar la programación fiscal para el desarrollo económico. En general, las recomendaciones acordadas en ese Seminario se referían a dos campos de actividad en materia presupuestaria:

- a) El desarrollo de cuentas del sector público en que se clasificarán las transacciones del gobierno según categorías económicas y funcionales

El Seminario recomendó la introducción gradual de las clasificaciones según categorías económicas y funcionales porque, según su parecer, tales clasificaciones proporcionan datos esenciales para la formulación de la política económica y social del gobierno. Se refirió concretamente a los sistemas de clasificación presentados en el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función de las Naciones Unidas. La presentación de los presupuestos según estas orientaciones ha llegado a ser una característica bien establecida en varios países latinoamericanos. En algunos, el trabajo de clasificación está siendo llevado a cabo por instituciones como las juntas nacionales de planificación, los bancos centrales o las oficinas nacionales de estadística. Varios han ampliado esta labor a las autoridades de nivel inferior al gobierno central. En otros, la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función ha evolucionado a parejas con la introducción de los presupuestos por programas y actividades.

/b) Los problemas

b) Los problemas relativos a la introducción de los presupuestos por programas y actividades.

El Seminario recomendó la adopción de los presupuestos por programas y actividades como medio de facilitar la programación en el sector público y de aumentar la eficacia en la ejecución de las tareas respectivas. Varios gobiernos han llevado a cabo, o están en vías de ejecutar, reformas presupuestarias importantes, derivadas de la introducción de los presupuestos por programas y actividades. Los sistemas presupuestarios de este tipo han sido reconocidos generalmente como el medio más eficaz de coordinar las necesidades presupuestarias con las que surgen de la planificación del desarrollo económico. Por otro lado, en muchos países los esfuerzos se encaminan hacia el mejoramiento de los procedimientos de pagos y el robustecimiento general de los sistemas básicos de contabilidad. Las realizaciones en lo que se refiere a los puntos a) y b) se han visto facilitadas grandemente por el establecimiento de los Grupos Asesores en materia de Desarrollo Económico de la CEPAL, la organización de cursos sistemáticos de capacitación por este organismo, y los servicios de expertos así como los medios de adiestramiento que proporciona el programa de becas de asistencia técnica de las Naciones Unidas.

2. Relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal

Los países latinoamericanos han reconocido el vital papel que desempeña el gobierno en la promoción y aceleración del desarrollo económico y social a través de planes de largo plazo. La ejecución de esos planes, en lo que atañe al sector público, se suele encomendar a los diversos departamentos

/ejecutivos del

ejecutivos del gobierno. A este respecto, cabe señalar que la relación entre el presupuesto anual, que abarca las actividades de los departamentos ejecutivos, y el plan a largo plazo adquiere una gran importancia. Para que tenga éxito el nuevo criterio de planificación del desarrollo económico, el presupuesto fiscal debe servir como un instrumento eficaz de ejecución del plan a largo plazo. Algunos aspectos importantes de las relaciones entre el presupuesto y el plan son: alcance de las actividades contenidas en el presupuesto en comparación con las actividades gubernamentales incluidas en el plan a largo plazo; clasificación de las actividades gubernamentales en el presupuesto y en la contabilidad; procedimientos para informar sobre la ejecución del presupuesto; arreglos administrativos entre la oficina central de presupuesto y las unidades presupuestarias de los departamentos ejecutivos, por un lado, y la oficina central del presupuesto y el organismo planificador, por el otro.

### 3. La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del Gobierno

En general, en el presupuesto fiscal por programas y actividades se destacan más bien las realizaciones de las dependencias gubernamentales que sus adquisiciones. De esta suerte, comparado con el presupuesto tradicional se enfocan no tanto los medios para llegar a un fin (sueldos, materiales, gastos de viaje, etc.) como los propios resultados (millas de camino construido, escuelas u hospitales edificados, hectáreas de tierra habilitada o regada, etc.). Las realizaciones del gobierno varían considerablemente en cuanto a su naturaleza e importancia; por consiguiente, el concepto de presupuesto por programas y actividades debe interpretarse con flexibilidad a fin de adecuarlo a las características particulares que presentan los resultados de gestiones gubernamentales distintas.

### 4. Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades

La formulación de un presupuesto basado en resultados u objetivos se facilita mediante la clasificación de los gastos por funciones, programas y actividades o proyectos.

Una función podría definirse como el conjunto de gastos presupuestados que tienen por finalidad inmediata o a corto plazo proporcionar un servicio

/público bien

público bien definido, como salubridad o educación. Un programa es una subdivisión de una función; las actividades o los proyectos, son a su vez, subdivisiones de un programa. La diferencia entre una actividad y un proyecto radica en que la primera forma parte de un programa de operación que se repite periódicamente y en cambio el segundo corresponde a un programa de inversión, que no es periódico. Así, en una clasificación por programas y actividades el criterio fundamental es la finalidad que se propone alcanzar en el trabajo de un organismo público. Para que tal clasificación sea significativa y útil debe amoldarse a las circunstancias de cada país determinado.

5. El presupuesto por programas y actividades y la contabilidad

Tradicionalmente la principal función de la contabilidad pública ha sido la de servir de instrumento para que el poder ejecutivo pueda responder de los fondos cuyo uso ha autorizado el poder legislativo. Para esa rendición de cuentas generalmente basta con informaciones clasificadas según el origen de los fondos, las organizaciones responsables y el objeto del gasto. Los mismos principios rigen el caso del presupuesto por programas y actividades, pero se reconocen en mayor grado las necesidades de administración. Aparte de las informaciones sobre fondos, organización y objeto que exige el presupuesto tradicional, el presupuesto por programas y actividades requiere datos exactos y oportunos por funciones, programas y actividades o proyectos; y todas esas informaciones deben presentarse de tal forma y manera que faciliten un control eficaz del trabajo y los fondos y muestren el progreso logrado en la consecución de las metas establecidas.

6. Medición del trabajo

La medición del trabajo puede definirse como un sistema que permite establecer una relación equitativa entre el volumen de trabajo y el tiempo asalariado necesario para realizarlo o el costo de todos los objetos requeridos incluyendo el tiempo asalariado. Supone a) la selección de una técnica de medición del trabajo adecuada para las operaciones gubernamentales; b) el nivel de la operación gubernamental al cual ha de medirse; c) la unidad apropiada para medir el trabajo; y d) registros e informes sobre el volumen de trabajo en función de la unidad de trabajo adoptada.

/La actividad

La actividad o proyecto representa el nivel de operación al cual conviene medir el trabajo. La unidad de trabajo debe: i) poder expresarse en términos numéricos; ii) ser en lo posible una medida del resultado del trabajo; iii) reflejar el esfuerzo del grupo, y iv) expresarse en terminología familiar. Aunque la información cuantitativa es básica en el presupuesto por programas y actividades, debe ser complementada con informaciones cualitativas.

7. Instalación de un sistema de presupuesto por programas y actividades

El establecimiento de un presupuesto por programas y actividades es un proceso evolutivo que se caracteriza por su flexibilidad y porque puede adaptarse a las condiciones específicas de cada país. Quizá no sea posible en la práctica establecer el sistema de una sola vez en forma cabal y generalizada por las limitaciones de personal, tiempo y dimensiones mismas del sector público. Por lo tanto, razones de orden práctico aconsejarían introducirlo en forma parcial, empezando por algunos organismos y extendiéndolo en los años fiscales subsiguientes, a las dependencias restantes. La asignación de prioridades entre los distintos servicios para la aplicación y extensión gradual del sistema dependerá en gran medida de las condiciones particulares de cada país. Para comenzar, podrá preferirse a aquellas dependencias o departamentos cuyos gastos sean estratégicos para la ejecución de los planes de desarrollo. Puede haber especial urgencia de una reforma presupuestaria en los departamentos que se ocupan de una cantidad de proyectos y actividades de desarrollo. También podrían aplicarse criterios cuantitativos y darse preferencia a aquellos departamentos o dependencias que representen una elevada proporción de los gastos totales del gobierno.

Anexo III

LISTA DE DOCUMENTOS

A. DOCUMENTOS PRESENTADOS POR LA SECRETARIA

Temario provisional	E/CN.12/BRW.2/L.1/Rev.1
Temario anotado provisional	E/CN.12/BRW.2/L.2/Rev.1
<u>Informe del primer Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica (Santiago, 1959)</u>	ST/TAO/SER.C/39
Lista de documentos presentados por la Secretaría.	E/CN.12/BRW.2/L.3/Rev.1
<u>Manual de presupuestos por programas y actividades, preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.</u>	E/CN.12/BRW.2/L.4
<u>Anexo</u> <u>Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital.</u>	E/CN.12/BRW.2/L.4/Add.1
<u>Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal, preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.</u>	E/CN.12/BRW.2/L.5
<u>Estructura de un programa presupuestario preparado por la Comisión Económica para América Latina.</u>	E/CN.12/BRW.2/L.6
Este documento no se publicó.	E/CN.12/BRW.2/L.7
<u>La adaptación de la organización presupuestaria a las necesidades de la programación del presupuesto, preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina.</u>	E/CN.12/BRW.2/L.8

/La aplicación

- La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas, preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. E/CN.12/BRW.2/L.9
- La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria, preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. E/CN.12/BRW.2/L.10
- Reseña de los trabajos de reclasificación de los gastos e ingresos públicos en los países de América del Sur, preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. E/CN.12/BRW.2/L.11

B. DOCUMENTOS PRESENTADOS POR LOS PARTICIPANTES  
E INFORME PROVISIONAL DEL SEMINARIO

- El sistema de presupuestos cuatrienales del Uruguay y sus posibilidades para la aplicación de la técnica de presupuestos por programas, por Jorge Irisity. BRW.2/1
- Gastos e ingresos públicos del Uruguay, por Edison Gnazzo. BRW.2/2
- Aspectos del sistema presupuestario del Paraguay, por Brígido Rodríguez Báez. BRW.2/3
- Clasificación funcional de los gastos presupuestales del Uruguay, por la Contaduría General de la Nación. BRW.2/4
- Introducción del presupuesto por programas en Bolivia, por Oscar Gandarillas V., Antenor Santa Cruz y Fernando Bueno. BRW.2/5
- Organización administrativa y presupuestal de Colombia, por la Dirección Nacional del Presupuesto. BRW.2/6
- Sector público del Uruguay: modelo de clasificación funcional desagregado para la identificación de programas y clasificación económico-funcional, por el Grupo de Trabajo encargado del Sector Público, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), en colaboración con el Grupo Asesor CEPAL/DOAT destacado en el Uruguay. BRW.2/7

- Administración y ejecución presupuestal en Colombia, por la Dirección Nacional del Presupuesto. BRW.2/8
- Ensayo de clasificación económico-funcional de los gastos públicos del Presupuesto Nacional Argentino para el ejercicio 1962, por Luis Ercone BRW.2/9
- Experiencia de Venezuela en la implantación del sistema de presupuesto-programa, por Darío Pavez, Andrés España y Enrique Narciso Guerra BRW.2/10
- Orçamentos Públicos no Brasil, por Agnello Uchôa Bittencourt BRW.2/11
- Algunas observaciones sobre los desarrollos en la Administración Presupuestaria en Surinam, por Phedor Emmanuel BRW.2/12
- Informe Provisional del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica BRW.2/13

C. DOCUMENTOS DE INFORMACION

Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, N.Y., 1958, N° 58.XVI.2, preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales