



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

LIMITADA

E/CN.12/BRW.2/L.10
21 de agosto de 1962

C. 2

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

Patrocinado conjuntamente por la Dirección
de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT),
la CEPAL, la División de Administración Pública
y la Subdirección Fiscal y Financiera del De-
partamento de Asuntos Económicos y Sociales
de las Naciones Unidas.

Santiago de Chile, 3 a 14 de septiembre de 1962

LA EXPERIENCIA DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA DEL SUR
EN MATERIA DE REFORMA PRESUPUESTARIA

Preparado por la Secretaría de la
Comisión Económica para América Latina

INDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
II. Factores que han estimulado las reformas presupues- tarias en América Latina	4
1. Algunos factores económico-sociales que aconsejan modificar el sistema presupuestario	4
2. Factores administrativos que plantean la necesidad de modificar el sistema presupuestario	7
3. Forma como se ha abordado el proceso de reforma presupuestaria en diversos países	10
4. Ventajas de las reformas presupuestarias	17
a) Eficiencia de la administración pública	17
b) La formulación de la política fiscal	18
c) El presupuesto por programas como instrumento de planificación	19
5. Reacción del Congreso Nacional de algunos países frente a las reformas presupuestarias	19
III. Utilización de nuevas técnicas presupuestarias en América Latina	22
1. Análisis comparativo de las definiciones básicas de un sistema de presupuestos por programas y activi- dades	23
2. Definiciones sugeridas por la experiencia de los grupos asesores	27
a) Función	27
b) Programa	27
c) Subprograma	27
d) Actividad	28

/e) Tarea

	<u>Página</u>
e) Tarea	28
f) Proyecto	28
g) Obra	28
h) Trabajo	29
3. Modalidades de estructuración del esquema de programas usadas en América Latina	29
4. Partes componentes de un programa presupuestario	34
5. Medición de costos	34
IV. Reformas en el proceso presupuestario	36
1. Mecanismo de formulación presupuestaria	36
2. Mecanismos de ejecución presupuestaria	39
3. Control del presupuesto	42

I. INTRODUCCION

En los últimos años, varios países de América del Sur han comenzado a introducir reformas en sus sistemas presupuestarios, bajo la orientación de las normas técnicas establecidas por diversos organismos de las Naciones Unidas. El Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, celebrado en Santiago de Chile entre el 27 de mayo y el 5 de junio de 1959, recomendó a los Gobiernos "la adopción de la técnica de presupuestos por funciones y actividades, como una manera de facilitar la programación del sector público y de mejorar la eficacia en la ejecución de sus tareas. Se reconoció la necesidad de introducir estas nuevas técnicas comenzando por actividades tales como las inversiones patrimoniales, en que pueden rendir sus mejores frutos, para extenderlas con el tiempo a los demás sectores. Se consideró en general que el presupuesto fiscal debe ser elaborado tomando en cuenta al sector público en su conjunto, de acuerdo con presupuestos funcionales de mediano plazo e integrado en un programa nacional de desarrollo. En relación con las inversiones, se hizo hincapié en la urgente necesidad de que las oficinas de presupuestos establezcan procedimientos homogéneos para la elaboración y evaluación de los proyectos respectivos".^{1/}

En dicho Seminario se examinaron diversos documentos preparados por la CEPAL y la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas en los que se ofrecen algunas ideas acerca de la forma y contenido que debería tener un presupuesto fiscal debidamente programado.^{2/} La CEPAL preparó posteriormente un documento que fue presentado a su noveno período de sesiones en mayo de 1961, en el que se destaca la experiencia obtenida por diversos países de América del Sur en la implantación de sistemas de presupuesto por programas y actividades.^{3/}

^{1/} Véase informe del "Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica", Santiago de Chile, 1959. Documento E/CN.12/538; ST/TAO/SER.C/39, Naciones Unidas, Nueva York, 1959.

^{2/} Véase "El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico" preparado por la CEPAL (E/CN.12/BRW.1/L.3), y el "Presupuesto de programas y de ejecución por actividades", documento preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas (E/CN.12/BRW.1/L.5), 1959.

^{3/} Véase "La experiencia de los Grupos Asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico", documento preparado por la CEPAL (E/CN.12/584), 1961.

En este documento se presentan los esfuerzos realizados en América del Sur en materia de reforma presupuestaria desde la fecha del seminario mencionado hasta agosto de 1962. Al efecto, se procura reseñar los distintos ensayos que se han hecho y los nuevos métodos que se han implantado en diversos países, haciendo un balance de los beneficios logrados y de los problemas y escollos con que se ha tropezado para la operación de las reformas implantadas.

Las reformas presupuestarias que se examinan, son aquellas que se han introducido en algunos países con la asistencia técnica de organismos de las Naciones Unidas. Esta asistencia técnica se ha prestado a los respectivos gobiernos a través de Grupos Asesores, bajo la dirección técnica de la Secretaría de la CEPAL e integrados por expertos en programación que cubren distintas especialidades como programación general, contabilidad nacional, programación presupuestaria, inversión pública, programación agropecuaria, programación industrial, programación del transporte, etc. Sus funciones específicas son formular recomendaciones sobre la organización administrativa para la programación; la capacitación de funcionarios; la recomendación de métodos para reunir las estadísticas necesarias para las tareas de programación; la recomendación de métodos de análisis para facilitar la programación global, sectorial y regional del desarrollo; la colaboración en las tareas técnicas de formulación de planes de desarrollo; el establecimiento de métodos de elaboración y evaluación de proyectos y de programas de actividades, y de asesorar en la reestructuración de los mecanismos presupuestarios de acuerdo con las necesidades de la programación.^{4/} En este documento se expone la experiencia obtenida en materia de reforma

^{4/} Sobre los trabajos de los grupos asesores véase "La experiencia de los Grupos Asesores y los problemas prácticos del desarrollo económico", documento preparado por la CEPAL (E/CN.12/584). La asistencia técnica prestada a los gobiernos en materia presupuestaria, ha comprendido además clases de programación presupuestaria en los cursos intensivos de capacitación en materias de desarrollo económico patrocinado por la CEPAL y DOAT en los respectivos países, como asimismo de cursillos y seminarios para funcionarios de los Ministerios de Hacienda, además del Curso de especialización en Programación Presupuestaria que se dicta desde 1961 en el Curso de Capacitación en Materia de Desarrollo Económico en la ciudad de Santiago de Chile.

presupuestaria en algunos países de América del Sur en que han actuado los grupos asesores, entre otros, Bolivia, Colombia, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

El progreso alcanzado por estos países en materia de programación presupuestaria es diverso. Algunos gobiernos ya han institucionalizado sistemas de presupuestos por programas, como por ejemplo Colombia que ha preparado, conforme a disposiciones legales, cuatro presupuestos fiscales por programas y actividades (1960, 1961, 1962 y 1963); la República de Bolivia que, cumpliendo un mandato constitucional, ha preparado dos presupuestos fiscales por programas y actividades (1961 y 1962); y Ecuador que, en desarrollo de su ley orgánica de presupuestos, ha preparado el proyecto de presupuesto general del Estado para 1963 clasificado por programas y actividades.

Entretanto, otros países han iniciado la preparación de presupuestos por programas en forma de anexos al presupuesto tradicional, mientras se legisla e institucionaliza el sistema, como es el caso de Venezuela con su anexo al presupuesto de 1962 y el que se proyecta para el año de 1963. Finalmente, diversos otros países están dando los pasos iniciales para establecer métodos de programación presupuestaria; entre ellos se puede citar al Perú, que está preparando su proyecto de presupuesto para 1963 clasificado por programas y actividades, y Paraguay, cuyo Gobierno ha elaborado un proyecto de nueva ley orgánica estableciendo el sistema de presupuesto por programas y actividades, el cual regirá la preparación del presupuesto para 1963. Por último, el Gobierno de Uruguay ha comenzado a dar los primeros pasos para implantar ese sistema.

En este documento se discuten aspectos como las causas que han inducido a los países menos desarrollados a programar sus presupuestos públicos, los métodos que siguen para establecer presupuestos por programas y actividades, las modalidades que debe seguir la programación del presupuesto, los cambios que deben hacerse en los mecanismos de formulación, ejecución y control del presupuesto, y las ventajas que reporta al Gobierno la operación de tales sistemas.

II. FACTORES QUE HAN ESTIMULADO LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS EN AMERICA LATINA

Diversos países de América Latina han iniciado recientemente una serie de cambios en sus estructuras fiscales. Varios factores están contribuyendo a crear presiones sobre el sector público y aumentando sus responsabilidades en el campo económico y social. Estas mayores exigencias plantean la necesidad de introducir cambios en la forma de utilizar los recursos que controla el gobierno a fin de obtener la maximización de los resultados de la gestión gubernativa.^{5/}

1. Algunos factores económico-sociales que aconsejan modificar el sistema presupuestario

Muchos elementos podrían señalarse como causantes de los cambios en el sistema presupuestario. Sin pretender jerarquizar su importancia ni mucho menos examinarlos todos, puede decirse que algunos hechos se perfilan como los más destacados.

Desde luego, cabría mencionar que América Latina es una de las áreas geográficas del mundo donde se observa una alta tasa de crecimiento demográfico. El rápido aumento de la población, muchas veces no acompañado por una expansión proporcional de la producción, constituye de por sí un factor natural de incremento de los gastos públicos y de las actividades estatales. La necesidad de atender un mayor número de personas a través de los programas de salud pública, de educación, de vivienda, y de seguridad social, contribuye evidentemente a la expansión de los servicios gubernativos en las respectivas áreas mencionadas. La prestación de estos servicios sociales sólo sería posible si simultáneamente se logra una expansión de la producción de alimentos, de manufacturas, y demás bienes fundamentales, cosa que sólo es posible alcanzar mediante la expansión de la capacidad instalada de producción, aspecto en el que ocupa un papel preponderante el desarrollo del sistema de transportes y comunicaciones. El incremento de estos servicios económicos destinados a aumentar el capital social básico hace

^{5/} Para una discusión más amplia de estas materias véase el trabajo de CEPAL "El Presupuesto Fiscal como Instrumento de Programación del Desarrollo Económico". Documento E/CN.12/BRW.1/L.3.

surgir nuevas necesidades de acción estatal que la experiencia de los países ha demostrado ser inevitable.

El conjunto de aspectos mencionados, ha contribuido a hacer crecer el tamaño y la complejidad de la organización gubernamental. Son numerosas las entidades que se han creado para afrontar los diversos problemas que genera una economía atrasada en estado de transición. El crecimiento de la organización estatal es una de las respuestas que ha dado la comunidad al problema de tener que satisfacer las necesidades de una población creciente en su número y en sus necesidades económicas y culturales. Este desarrollo de la organización estatal no ha podido ser planeado por los diversos gobiernos y muchas veces ha excedido las posibilidades mismas de financiamiento para alcanzar un nivel mínimo de eficiencia de operación. Junto con el crecimiento de los organismos públicos se ha producido un aumento importante de la fuerza de trabajo ocupada por los servicios gubernativos, hecho que hace más compleja la administración del Estado y más elevado el costo de sus operaciones.

La lógica consecuencia de los factores mencionados anteriormente, ha sido el crecimiento de los gastos públicos. En su conjunto, el sector público en América Latina está absorbiendo en la actualidad alrededor del 15 al 25 por ciento del producto bruto interno. Una cuota tan alta de participación en la producción nacional no ha sido acompañada, como fuera de desear, de un mejoramiento simultáneo de la eficacia con que se utilizan estos recursos. Baste señalar, por ejemplo, que un país de la América del Sur controla el 23 por ciento del producto nacional y que gasta este volumen de recursos a través de no menos de 800 instituciones diversas, que se duplican unas a otras, y que invierten sin coordinación central.

Las propias exigencias del desarrollo económico han impuesto a muchos gobiernos la tarea de aumentar sus gastos de inversiones. La expansión del sector privado implica presiones hacia el sector público, como ocurre, por ejemplo, cuando se inicia una amplia expansión industrial, que tiene que ser acompañada con obras públicas destinadas a aumentar la provisión de energía eléctrica, de agua, de carreteras, etc., responsabilidades todas que suelen quedar a cargo del sector público. Como una respuesta a tales presiones, los gobiernos están invirtiendo entre el 30 y el 40 por ciento de los gastos consolidados del sector público, y dentro de este /porcentaje, entre

porcentaje, entre un 60 y un 80 por ciento se destina a carreteras y otros sistemas de transportes. La tasa de inversión pública, a su vez, pasa a constituirse en uno de los principales aportes al esfuerzo nacional de formación de capital, llegando a ocupar alrededor del 50 por ciento de la inversión nacional.

Las economías latinoamericanas, que están fuertemente ligadas en su desarrollo a las condiciones del mercado internacional, plantean al estado la urgencia de crear por vía estatal un mercado estable, y a veces compensatorio, que garantice cierta estabilidad en la demanda efectiva. Este nivel de demanda fiscal, viene a ser un factor estimulante para el crecimiento de la producción en países cuyos precios de las materias primas son fluctuantes en el exterior, y en que gruesos sectores de la población carecen de suficiente poder de compra y se mantienen marginados del mercado. Pareciera que la demanda gubernamental es una respuesta a la estrechez de los mercados que se observa en muchos países de América Latina.

Por otra parte se puede observar en muchos países un manifiesto desajuste entre las necesidades públicas existentes, la utilización actual de los recursos que controla el Gobierno, y los recursos financieros disponibles. Esto se traduce en que la estructura del presupuesto de gastos no coincida con las verdaderas prioridades con que debería atenderse a las necesidades públicas por una parte, y por otra, a que el nivel de gasto público no guarde relación con las posibilidades financieras que crea un sistema tributario, por lo general, inelástico e inadecuado.

Las responsabilidades del Estado frente al proceso de desarrollo económico y social, urgen dentro del Gobierno un proceso de racionalización del uso de los recursos estatales. Una de las formas de abordar dicha racionalización consiste en redistribuir el gasto público conforme a las nuevas pautas que crea el cambio en la importancia relativa que sufren las necesidades públicas. Una primera etapa para abordar la tarea mencionada consiste, pues, en planificar el gasto público, y en adecuarlo a las posibilidades efectivas de financiamiento. Este proceso de redistribución del gasto público debería abordarse dentro de las líneas señaladas para el mediano y largo plazo por los planes de desarrollo económico.^{6/}

^{6/} Al respecto véase "Algunas Consideraciones sobre las Relaciones entre la Programación del Desarrollo Económico y el Presupuesto Fiscal", de CEPAL, documento E/CN.12/BRW.2/L.5

2. Factores administrativos que plantean la necesidad de
modificar el sistema presupuestario

La urgencia de racionalizar el gasto público para adaptarlo mejor a las exigencias que provienen de los cambios en el patrón de las necesidades públicas ha sido aceptada por muchos gobiernos. La instalación de sistemas de planificación ha sido, en parte, una respuesta a este reconocimiento. Pero no sólo factores ajenos a la estructura misma del Estado han influenciado este cambio en la mentalidad de los gobernantes, sino que también han coayudado factores internos dentro del aparato estatal.

En primer lugar, cabe mencionar la creciente tendencia que muestran muchos gobiernos hacia el déficit crónico en las finanzas del Estado. En este sentido, cabe recordar que la magnitud del déficit fiscal como porcentaje del total de gastos del Gobierno Central llega en algunos países hasta el 30 por ciento. En muchos casos, este déficit es en buena medida una consecuencia de la extrema rigidez del sistema tributario, y del amplio crecimiento de los gastos públicos. La composición de estos últimos está condicionado además por innumerables leyes y reglamentos que en cierta medida "congelan" la estructura del gasto público; al respecto baste señalar que en un país latinoamericano un 80 por ciento de los gastos públicos es rígido, es decir, está determinado por leyes permanentes, que la ley anual de presupuestos no puede modificar.

En estos casos, el presupuesto no puede ser sino un mecanismo pasivo que refleja solamente una lista de cuentas de ingresos y gastos. Ello es consecuencia de sistemas de presupuesto tradicionales que constituyen más que nada una herramienta de control contable de las operaciones gubernamentales, de manera que su estructura sólo está adaptada para que pueda efectuarse la fiscalización del uso formal y legal de los fondos públicos. Al efecto, se limita a mostrar las cantidades de dinero que gastará cada entidad del gobierno y los bienes y servicios que ha de comprar. En consecuencia, se presenta clasificado por instituciones - ministerios y direcciones generales - y por tipo de gasto según el objeto, como ser sueldos, compras de materiales y compra de servicios. Esa presentación tiene por finalidad identificar quién será el responsable de los fondos y cuál será el monto de éstos, de tal modo que se facilite la contabilidad y /la auditoría

la auditoría de la ejecución presupuestaria. Como consecuencia de lo anterior, se procura que el funcionario ejecutivo destine los fondos a los gastos previstos y en cambio se descuida la consideración de la eficiencia de la utilización de los fondos en relación con los objetivos que el gobierno persigue.

Es corriente ver en muchos países que la formulación del presupuesto se hace en forma rutinaria a través de peticiones de gastos formulados por cada organismo, procurándose que esos gastos no aumenten anualmente sino en cierta tasa mínima, sin tomar en cuenta de un modo explícito las necesidades de los servicios, y preocupándose solamente del aspecto formal de que no aparezcan nuevos organismos y nuevos conceptos de erogación. Los presupuestos, así conformados, sufren después sucesivas modificaciones. La Oficina del Presupuesto recorta comúnmente las peticiones de gastos que le formulan los ministerios, y por la rutina de los procedimientos, no siempre los distribuye en forma adecuada para atender a lo que es más urgente en desmedro de lo que es complementario; o no se logra imprimir al gasto público una orientación clara en relación con las necesidades del desarrollo económico-social. El gabinete ministerial y los cuerpos legislativos suelen introducir modificaciones y cercenar recursos en forma global o adicionar nuevos gastos o proyectos que, dadas las circunstancias, no pueden considerarse como más convenientes en relación con los servicios que quiere prestarse a la comunidad a través del presupuesto sometido a su consideración.

Lo anterior determina que la ejecución presupuestal sea también esencialmente mecánica. Cada organismo se afana en utilizar los recursos que se le han asignado sin que con frecuencia se haya fijado un programa anual de prelación, y se da el caso de que entidades que han obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio - a fin de justificar sus peticiones - en cosas no urgentes. La ejecución presupuestal no está forzada de un modo explícito a aplicar criterios de racionalidad para obtener el máximo de rendimiento de los recursos. La mecánica de su realización se ha convertido en muchos países en una rutina y acentúa en el funcionario una mentalidad y actitud pasiva. Además, se suele observar que el mecanismo contable es por

/lo general

lo general engorroso y entraba el proceso de ejecución en desmedro de la eficiencia de la actividad estatal. Las operaciones ejecutadas se contabilizan en varias oportunidades, empezando por los contadores de la oficina que gasta, luego por los tenedores de libros de las Tesorerías, y por último, por los de la Contraloría General o Tribunal de Cuentas. Los auditores revisan las cuentas o ejercen un control previo en busca de fallas legales o contables para evitar fraudes y malversaciones, y en esto consiste todo el proceso de fiscalización, sin atender a los aspectos sustantivos de la acción gubernamental.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se presentan en Balances Generales de la Hacienda Pública, que muchas veces resultan ininteligibles incluso para los analistas fiscales, que se ven incapacitados de interpretar el significado de las cuentas y partidas presupuestarias cerradas.

En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello en perjuicio de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo económico-social, han impuesto la necesidad de lograr que los recursos deban asignarse en función de determinados objetivos y prelación, y de atender metas de prestación de servicios sociales que se han ido postergando, como por ejemplo los de educación y salud pública. Por lo tanto, se ha tratado de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites y mejorar el mecanismo de decisiones de las actividades del gobierno. Para satisfacer estas necesidades y propósitos se ha estado utilizando una nueva técnica presupuestaria que generalmente se conoce con el nombre de "Presupuesto por programas y actividades". Los antecedentes prácticos inmediatos son los presupuestos de los Estados Unidos y Filipinas, y sus normas y principios han sido sistematizados por Naciones Unidas en su Manual sobre "Presupuesto por Programas y Actividades" documento ST/CN.12/BRW.2/L.4 y Add. 1, publicación que ha servido de orientación para los procesos de reforma presupuestaria emprendidos en diversos países latinoamericanos.

3. Forma cómo se ha abordado el proceso de reforma presupuestaria en diversos países

La implantación de un presupuesto por programas y actividades requiere la revisión de todos los mecanismos de formulación, ejecución y control del presupuesto, así como una intensa tarea técnica para definir programas, actividades y proyectos, especificar unidades de medida de producciones e insumos, clasificar y cuantificar la gran variedad de insumos y de costos por proyectos y actividades, y determinar, en fin, las responsabilidades administrativas de ejecución y coordinación.

Si se considera las modalidades de trabajo que crea un sistema de presupuesto tradicional, se aprecia la fuerza que adquiere la rutina administrativa llevada a cabo por un personal no bien capacitado, y se tiene en cuenta la escasez de personal técnico y las modalidades corrientes de empleo en el gobierno, se concluye que la implantación de este sistema tendrá que hacerse por etapas y requerirá tiempo para perfeccionarse.

En este aspecto, será de utilidad referir brevemente la experiencia de la implantación del sistema en países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, donde los gobiernos, con la colaboración de los grupos asesores de las Naciones Unidas, empezaron a constituir equipos de trabajo en las oficinas de planeación y de presupuesto. Se organizaron además cursos intensivos de capacitación para las distintas clases de funcionarios que intervienen en el mecanismo presupuestario, y se prepararon manuales con instrucciones detalladas.

En general, se comenzó a trabajar en la identificación de programas, actividades y proyectos en aquellos ministerios cuyas funciones se vinculan más directamente con el desarrollo económico y social, y que, por otra parte, son los que se prestar con más facilidad a la introducción inmediata de esta técnica.

Como es natural en los primeros pasos, se trató de señalar los programas, actividades y proyectos dentro de las funciones que tienen asignadas cada uno de los Ministerios existentes, y de reunir para cada una de las actividades, los insumos de bienes, servicios y factores, de

/acuerdo con

acuerdo con clasificaciones y formularios uniformes. Para algunas actividades es posible disponer desde el principio de información que permita establecer, con buena aproximación, montos y volúmenes de insumos y de producciones en términos físicos. En otros casos, el programa se completa con las cifras de gastos que se han presupuestado, pero la experiencia indica que en breve tiempo se puede avanzar considerablemente en una especificación más precisa de todos los elementos de cada programa. Las experiencias de los países mencionados fueron muy ilustrativas de esos progresos.

En el caso de Colombia, en los presupuestos de los años 1960 a 1963 se contiene una detallada clasificación de programas que corresponde a la del plan cuatrienal en todo lo que atañe a la inversión y a la prestación de servicios económicos y sociales. El sistema presupuestario de Colombia fue estructurado en 1950 fijándose los procedimientos presupuestales y creando la Dirección Nacional del Presupuesto. Esta reforma daba especial importancia al control fiscal y a la contabilidad pública. La organización de un sistema administrativo de programación en 1958 y la obligación legal de formular planes generales de Desarrollo Económico, incluido un Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, crearon la necesidad de transformar el mecanismo presupuestario, para adaptarlo a las necesidades de la programación.

A partir de 1959 se comenzó a desarrollar el sistema presupuestario hacia la programación y la política fiscales. Esta nueva orientación ha quedado establecida con la dictación de los Decretos Legislativos números 1016 de abril 20 de 1960 por el cual se fijan los procedimientos para la programación del presupuesto; 1124 de mayo 5 de 1960, por el cual se reorganiza la Dirección Nacional del Presupuesto; 0550 de marzo de 1960, por el cual se reestructura la administración pública y se reorganizan las Divisiones del Presupuesto de los Ministerios; y con la dictación de la ley 151 de diciembre de 1959, que legisla sobre los presupuestos de las Empresas y Establecimientos Públicos Descentralizados. Las disposiciones legales anteriores, se complementan con el Decreto Legislativo N° 0239 de enero de 1959 que legisla sobre el presupuesto de gastos de inversión de cuatro años.

/Junto con

Junto con las disposiciones legales, aprobadas, se puso en marcha un proceso de reforma "gradual" del sistema presupuestario a través de grupos de trabajo en los Ministerios y del entrenamiento de personal en la Dirección de Presupuesto. Las etapas previstas para la implantación del nuevo sistema guardan un orden de secuencia lógico. Se comenzó buscando la sustitución gradual del sistema tradicional, implantando presupuestos por programas en algunos ministerios, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1960. En seguida, se fue a la implantación del esquema de Presupuesto por Programa en todos los Ministerios e Institutos Descentralizados, etapa que se cumple en el Presupuesto de 1962, con la apertura de programas en 4 partes: descripción, personal, gastos y unidad ejecutora. En una tercera etapa, se busca el perfeccionamiento de los programas, incluyendo descripción de actividades, medición de costos, y determinación de materiales insumidos, además de los aspectos señalados anteriormente, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1962. La última fase se ha iniciado con el proyecto de presupuesto para 1963 simplificando el esquema de programas, elevando al nivel de división la apertura de los mismos, presentando los programas en dos partes: una de resumen del programa, y otra de detalle en la que se especifican las actividades a realizar y se procura medir sus costos unitarios y la tasa de rendimiento del personal asignado.

En estas diferentes fases se ha tenido siempre presente que el presupuesto por programas y actividades es a la vez una herramienta de programación y de operación; en ambos sentidos, el sistema ha debido adaptarse a los progresos alcanzados en la planeación y a los métodos administrativos y de control existentes, factores ambos que condicionan las posibilidades de perfeccionamiento de un sistema de presupuestos por programas y actividades.

En Bolivia el sistema de presupuesto por programa ha sido implantado también en forma gradual, iniciándose el proceso a mediados de 1960. En una primera etapa, se estableció el sistema sólo en el Gobierno Central, abarcando los distintos ministerios. El esquema de programas se ajustó a las características de la administración pública y se abrieron los

programas bajo el nivel de direcciones generales. Esta fase se cumplió en la elaboración del presupuesto correspondiente a la vigencia de 1961.

En una segunda parte, se ha procurado lograr la coordinación del presupuesto fiscal con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971. En efecto la aprobación de este plan por parte del gobierno en el mes de julio de 1961, planteaba la necesidad de coordinar la programación del Presupuesto con las metas de dicho plan. Para este efecto, era conveniente presentar en un Presupuesto de Capital anual los diferentes proyectos de inversión a ejecutarse en 1962, tarea que se ha cumplido al abrirse un Presupuesto de Capital, separado del Corriente. El Presupuesto de Capital se financia con fondos ordinarios (superávit en Cuenta Corriente), fondos especiales (leyes con destino especial) y fondos extraordinarios (préstamos externos). Al formularlo, el gobierno no incluyó toda la inversión prevista en el Plan de Desarrollo, en espera de los resultados de las gestiones financieras correspondientes.

En el presupuesto de 1962, los gastos públicos se presentan divididos por Ministerios y éstos en 1) Función, 2) Programa, 3) Subprograma y 4) Actividad. De esta manera se determina el costo de cada uno de ellos en términos globales. Los presupuestos de inversión se dividen en: 1) Función, 2) Programa, 3) Subprograma, y 4) Proyecto. La denominación de proyecto se aplica a cada obra específica, como ser escuela, carretera, puente, hospital, etc. Los programas, subprogramas y actividades se presentan abarcando los siguientes aspectos: 1) Descripción literaria de las metas del programa, subprograma o actividad coordinando así el Presupuesto con el Plan de Desarrollo. 2) Descripción de actividades o tareas a cumplir para alcanzar las metas. 3) Especificación de la unidad ejecutora del programa o actividad. 4) Indicación del personal, clasificado por profesiones. 5) Lista de partidas, según el objeto del gasto y 6) Fondos con cargo a los cuales se financia. Estas fases de la estructura de un programa, subprograma y actividad se aplicó para el Presupuesto de Funcionamiento, y se presenta simplificada para el Presupuesto de Inversión, según las cifras disponibles.

/Las distintas

Las distintas modalidades expuestas anteriormente, se han comenzado a extender a las entidades autárquicas del sector público boliviano, a partir de 1962.

En Ecuador el régimen presupuestario es particularmente importante. El sector público de este país controla alrededor del 23 por ciento del producto bruto interno a través de su sistema tributario y de los empréstitos, pero este volumen de recursos se canaliza a través de una gran cantidad de entidades autónomas lo que presenta problemas serios para lograr la coordinación de las actividades del sector público. En vista de ello el Gobierno ha decidido implantar gradualmente un sistema de presupuesto por programas y actividades dentro del Gobierno Central, para luego extenderlo a las entidades descentralizadas. Para este efecto, la Dirección de Presupuesto del Ministerio del Tesoro inició en 1962 la preparación del material básico que permite pasar de una estructura de presupuesto tradicional, a una con base en programas.

El trabajo se ha puesto en marcha con el diseño de esquemas de programas de gasto para los Ministerios; con la fijación de las normas para estructurar programas presupuestarios, con la elaboración de formularios apropiados para someter las solicitudes departamentales; con la programación de instructivos y materiales de presupuesto; y la dictación de cursos a los funcionarios encargados de la preparación del presupuesto.

Las nuevas modalidades puestas en práctica se concretarán en la preparación de una Proforma Presupuestaria para 1963 debidamente planificada, integrada a la estructura institucional vigente del país, con la suficiente unidad y claridad para que el Congreso Nacional pueda enjuiciar los propósitos y programas de la Función Ejecutiva y discutir y aprobar programas y actividades integrados y coherentes. Se ha recomendado la adopción de este nuevo sistema para los Presupuestos de Operación, de Capital y de Empresas, y se ha sugerido incluir en un anexo informativo, en años posteriores los presupuestos de las entidades autónomas nacionales, cuando se hayan introducido en ellas las modalidades de programación, aunque siempre respetando su autonomía y soberanía

presupuestaria, pero tratando de lograr una mejor coordinación voluntaria entre los programas. Esta primera etapa de presentación de un presupuesto por programas, ha podido realizarse sin necesidad de modificar la ley orgánica de Presupuestos, que está redactada en términos suficientemente amplios como para permitir la introducción del nuevo sistema.

El proceso de instalación de un presupuesto por programas en Venezuela ha tenido características diferentes. Este país había hecho los primeros ensayos de programación presupuestaria en el Presupuesto 1960-1961 al elaborar un "Anexo Informativo" en el que se exponían las líneas principales de los programas básicos del Gobierno. La formulación del Plan Cuatrienal de Desarrollo por la Oficina Central de Coordinación y Planificación, planteó la necesidad de elaborar un presupuesto adaptado a las necesidades de la planificación.

Con tal propósito, el Gobierno cambió en 1961 sus modalidades presupuestarias alterando el año fiscal; antes la vigencia mediaba entre julio y junio, y desde 1962 rige el año calendario. Esto daba oportunidad para una mejor programación y para lograr una más estrecha relación entre el presupuesto y el plan de desarrollo. El Gobierno decidió implantar paulatinamente un sistema de presupuestos por programas, cuya primera etapa consistió en elaborar un anexo al Presupuesto de 1962 que incluye un presupuesto por programas. Este anexo se presentó a nivel de programas, subprogramas y actividades, con medición de costos unitarios. Para el proyecto de presupuesto correspondiente a la vigencia de 1963, el sistema ha sido simplificado y perfeccionado en sus métodos.

El Perú comenzó la reforma de su sistema presupuestario en el año 1961, a través de algunos ensayos en el Ministerio de Fomento y Obras Públicas y en especial, en su Dirección General de Ferrocarriles. Se piensa que los auspiciosos resultados obtenidos en esta experiencia podrían ser generalizados en la elaboración del proyecto de presupuesto para 1963. Para este efecto, el proceso de transformación se inició con la preparación de un nuevo clasificador de gastos según el objeto, con la adaptación de

/los formularios

los formularios y procedimientos a los nuevos métodos y con la dictación de cursos de entrenamiento al personal encargado de la preparación del proyecto.

En el curso del año 1962, Paraguay ha iniciado los primeros pasos para la reforma de su sistema presupuestario. Para este efecto, se preparó un nuevo clasificador de gastos según el objeto, los esquemas de programas a aplicar en los ministerios, y los formularios e instructivos necesarios para obtener la información requerida. Al mismo tiempo se han dictado cursos de entrenamiento a los funcionarios encargados de la preparación del presupuesto y se ha comenzado a elaborar un proyecto de nueva ley orgánica del presupuesto que establecerá las normas y procedimientos para su programación. Se espera preparar el proyecto para 1963 conforme a programas en todos los ministerios, iniciando un proceso de reforma presupuestaria con vistas a culminar con la extensión del sistema a todo el sector público.

Finalmente, Uruguay ha comenzado a preparar los materiales necesarios para estudiar la posibilidad de introducir el sistema de presupuestos por programas y actividades en su modalidad de presupuesto cuatrienal.

En resumen, la mayoría de los países de América del Sur que han implantado presupuestos por programas tratan de vincularlos a la ejecución o preparación de planes generales de desarrollo económico, y han introducido el sistema simultáneamente en todos los ministerios dentro del Gobierno Central y posteriormente lo han ido extendiendo al resto del sector público. Asimismo han ido ampliando progresivamente las fases que cubre cada programa, partiendo de una descripción de sus objetivos, de la indicación del personal asignado y de las partidas apropiadas, hasta incorporar informaciones sobre actividades, materiales, y medición de costos unitarios y de tasas de rendimiento de la fuerza de trabajo, indicando además las fuentes de financiamiento.

4. Ventajas de las reformas presupuestarias

Los importantes avances que se vienen registrando en esta materia, conforme acaba de reseñarse, se explican tanto por el reconocimiento cada vez más generalizado de la necesidad de la planificación y del papel que corresponde al Presupuesto en una política planificada de desarrollo, como por los beneficios que en cualquier caso ofrece ese tipo de reformas presupuestarias. En efecto, aun sin una programación de la economía en su conjunto, el presupuesto por programas tendría la gran ventaja de promover e impulsar la racionalización del gasto público para acrecentar en forma apreciable la productividad de las operaciones del gobierno. Podría ilustrarse esta idea afirmando que el presupuesto por programas permitiría analizar y resolver problemas del máximo rendimiento o en relación con determinadas producciones, aunque la ausencia de un programa impidiera decir si el gobierno está haciendo lo que efectivamente es más urgente o de mayor prelación para el desarrollo económico del país. Es obvio, no obstante, que este instrumento brinda el máximo de sus ventajas cuando se implanta junto con un programa de desarrollo económico y social explícito.

Así pues, cabría sintetizar las ventajas del presupuesto por programas desde el punto de vista de la eficiencia de la administración pública y desde el ángulo particular de la formulación de una política fiscal deliberada de desarrollo económico-social.

a) Eficiencia de la administración pública

El presupuesto por programas facilita la evaluación del rendimiento de la actividad de la administración pública, pues indica los recursos que se gastan y utilizan para obtener determinadas producciones. Proporciona a las oficinas de racionalización administrativa la información adecuada para hacer estudios y tomar decisiones a fin de elevar la productividad, y para señalar duplicaciones de tareas, gastos superfluos y derroche de recursos que son corrientes en la administración pública. Se pueden analizar sobre bases técnicas las ventajas y desventajas de agrupar o separar las actividades en distintas entidades administrativas de ejecución, de acuerdo con las condiciones de cada país, las ventajas

de la especialización o el rendimiento de escala. En otros aspectos, ese tipo de presupuesto pone en evidencia la falta de coordinación entre actividades complementarias o coincidentes con un fin determinado, facilita la asignación de responsabilidades específicas por unidades administrativas y permite determinar de un modo lógico las distintas instancias de jerarquía o coordinación. En este aspecto, es frecuente que los análisis básicos del establecimiento de un presupuesto por programas demuestren la necesidad de proceder a una reestructuración de las entidades administrativas del gobierno.

Por otra parte, debe señalarse que las prácticas de formulación de estos presupuestos van creando en los funcionarios hábitos de previsión y de planeamiento, a la par que contribuyen a reunir datos y numerosas informaciones en las oficinas de cada una de las entidades y en la oficina central de presupuesto, que son útiles para el establecimiento o la mejora de un proceso efectivo de planeamiento integral.

b) La formulación de la política fiscal

El presupuesto por programas proporciona informaciones indispensables para graduar con mayor precisión el gasto público en relación con la política fiscal. Así por ejemplo, permite cuantificar con aproximación los efectos de las variaciones del gasto público en el resto de la economía y señala los sectores económicos de particular influencia, tanto en sus efectos inmediatos como en los inducidos.

En consecuencia, es posible apreciar la modificación que habría que introducir si, por ejemplo, se desea reducir el gasto de divisas en determinada magnitud. De igual manera, se dispone de mayor información para apreciar la utilización total de recursos que se han de originar en un incremento de la actividad del gobierno. Se podrían así graduar las medidas e impedir que se cometan aquellas exageraciones en que es corriente incurrir en la práctica cuando por escasez de recursos se contrae la actividad más de lo necesario, o cuando, por necesidades de estímulo, se la impulsa más allá de lo que es factible en relación con los recursos disponibles.

/Por otra

Por otra parte, se evitan las decisiones arbitrarias a que llevan los presupuestos tradicionales cuando se disminuyen o aumentan fondos para determinados gastos sin tomar en cuenta que son insumos parciales de una actividad de producción que debe considerarse como una unidad indivisible, al menos dentro de ciertos límites.

c) El presupuesto por programas como instrumento de planificación

Esta técnica presupuestaria permite fijar con precisión lo que el gobierno tiene que hacer en concordancia con los objetivos y metas de desarrollo. Traduce en decisiones concretas la participación directa del gobierno en el programa, y se transforma en el instrumento operativo de la acción gubernamental a corto plazo. En este sentido, puede decirse que el presupuesto por programas es un verdadero plan a corto plazo, por lo que atañe a la esfera de acción directa del gobierno, para lograr los objetivos de mediano y largo plazo, como se ha insistido anteriormente.

En consecuencia, adquiere una importancia clave, porque es uno de los mejores medios que posibilitan que el gobierno cumplirá en asignar los recursos, de acuerdo con las responsabilidades que ha contraído, para proveer los bienes y servicios que ha de requerir la actividad privada, para lograr las metas sociales establecidas y para efectuar los proyectos de inversión de promoción del desarrollo que pueden constituir las líneas fundamentales del plan trazado.

5. Reacción del Congreso Nacional de algunos países
frente a las reformas presupuestarias

La presentación de un presupuesto por Programas y Actividades al Congreso facilita las discusiones parlamentarias y enriquece el debate y análisis de la política presupuestaria. El presupuesto pasa a ser una especie de contrato entre el Ejecutivo y el Legislativo, por el cual el Gobierno se compromete a prestar ciertos servicios a la comunidad con los fondos apropiados.

En América Latina, la experiencia de Bolivia y Colombia ha demostrado la buena acogida dada a este sistema por el Parlamento. En Bolivia se estableció en la Reforma Constitucional de Julio de 1961, que el Congreso debe votar el presupuesto así formulado por programa y no ítem por ítem, como sucede con el Presupuesto Tradicional.

/También en

También en Colombia el Congreso ha reaccionado favorablemente al sistema. En efecto, al comenzar a discutir el proyecto correspondiente a la vigencia de 1960, la comisión IV de la Cámara de Representantes declaró: "La comisión encuentra que la nueva forma de presentación del presupuesto representa un laudable esfuerzo por dotar al Congreso de un análisis más completo de la distribución del gasto público, que habrá de servirle de oportuno instrumento para su labor legislativa".

Al comenzar la discusión del proyecto correspondiente a 1961 la Comisión estableció que: "No vacilamos en calificar tan elevado documento como uno de los más trascendentales que se hayan producido en la historia del país sobre estas materias, por cuanto él significa una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal del Gobierno, política que se presenta ahora dentro de una moderna técnica presupuestaria, la del Presupuesto por programas y actividades, con una completa separación entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión. La aplicación de dicho sistema originado en los estudios del Departamento Fiscal de las Naciones Unidas y de la Secretaría de la Comisión Económica para la América Latina, le entrega a Colombia un mecanismo que le permite decidir con objetividad la forma como deben distribuirse los recursos públicos, a fin de que contribuyan de la manera más eficiente al crecimiento del producto nacional y al desarrollo armónico del país. En el proyecto que el Gobierno ha presentado a la consideración del Congreso, utilizando la herramienta de la nueva técnica presupuestaria, se puede destacar en forma inconfundible la orientación de una política de hondo contenido social y económico que persigue ahincadamente dentro del margen de modestos recursos de que disponemos, una transformación fundamental de nuestra vieja estructura, con el fin de lograr una justa redistribución del ingreso y un mejoramiento del standard de vida, dentro de un criterio de severa y necesaria intervención del Estado".

Al iniciarse el debate del proyecto correspondiente a 1962, la misma Comisión sostuvo que: "Nadie puede desconocer que dentro de las muchas realizaciones del actual Gobierno, ocupa lugar muy prominente la tecnificación de la política presupuestaria y la racionalización del gasto público, cuya prueba aparece en la preparación, análisis y orientación del proyecto del Presupuesto para la próxima vigencia, lo mismo que en el plan

cuatrienal de inversiones públicas de reciente publicación. Pero no es sólo la parte de técnica presupuestaria la que debe llamar la atención, sino especialmente el papel activo que para el desarrollo económico y social del país se ha dado a la política fiscal, tanto en lo relacionado con la creación de factores que tiendan a mejorar los niveles de producción, como en lo referente a la búsqueda de una mejor distribución del ingreso".

Por último, cabe citar los planteamientos hechos por la misma Comisión IV Constitucional de la Cámara de Representantes al informar sobre si el proyecto elaborado para 1963 por el Gobierno se ajusta a las disposiciones legales pertinentes. Al efecto, en el Informe respectivo se sostiene que: "con el plausible propósito de erradicar la inveterada y perniciosa costumbre de la improvisación en los gastos públicos, acorde con su determinación de no omitir esfuerzo alguno que pudiese redundar en beneficio para la Nación, el Gobierno ha querido regular las inversiones públicas, canalizándolas hacia aquellos sectores que han merecido serios y concienzudos estudios de carácter técnico y que han sido incluidos y recomendados en los planes elaborados bajo los auspicios o con la colaboración del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Es así como la política fiscal en el período comprendido entre los años de 1958 y 1961 siguió los lineamientos trazados en la Plataforma de Acción Económica y Social presentada por el Gobierno al Parlamento. Y es así también como la discusión y aprobación de los presupuestos nacionales, a partir del ejecutado en la vigencia fiscal de 1961 han tenido como directrices el Plan Cuatrienal y el Plan General de Desarrollo Económico Social, que son los que integran la acción económica del Gobierno en la conquista de un constante progreso general que proporcione un mejor nivel de vida al pueblo colombiano.

Esta saludable política de programación sistemática ha permitido establecer cierta prioridad en el sentido de que el gasto público debe orientarse primordialmente hacia la solución de los llamados "problemas primarios de la nacionalidad" - salubridad, educación, vivienda, etc. - como instrumento eficaz para modificar las condiciones a veces infrahumanas en que vive nuestro pueblo"...

La reacción del Congreso de Colombia frente al nuevo enfoque del presupuesto resulta auspiciosa y en gran medida ejemplar para otros países de América Latina y muestra la receptividad con que los políticos latinoamericanos están apreciando los cambios en los sistemas presupuestarios que han venido propiciando algunos de los Gobiernos de la región.

III. UTILIZACION DE NUEVAS TECNICAS PRESUPUESTARIAS EN AMERICA LATINA

Las reformas presupuestarias que se están realizando en América Latina tienen como principal objetivo la implantación de mecanismos operativos dentro del Gobierno que permitan la ejecución de los programas generales de desarrollo económico y social. Uno de los elementos básicos que se han considerado para hacer posible dicho objetivo, ha sido la adopción de clasificaciones presupuestarias por programas y actividades.

Los Grupos Asesores han colaborado con los diversos Gobiernos en la incorporación de clasificaciones por programas y actividades. Para estos efectos, han tomado como definición básica el concepto sugerido por la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas en el sentido de que: "una clasificación presupuestaria por actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hospitales construidos, soldados preparados, tierras abonadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados, o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza."^{7/}

^{7/} Véase "Presupuesto de programas y de ejecución por actividades", documento preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas, (E/CN.12/BRW.1/L.5).

Del concepto transcrito derivan las principales modalidades que puede revestir un presupuesto por programas y actividades. Un sistema de esta clase está formado por un conjunto de categorías en virtud de las cuales se distribuyen los fondos para hacer las cosas programadas. Estas categorías conceptuales deben ser definidas con precisión e integradas en una nomenclatura uniforme, en la que se base técnicamente la programación del presupuesto y se logre su coordinación con los planes de desarrollo económico y social.

1. Análisis comparativo de las definiciones básicas de un sistema de presupuestos por programas y actividades

Dentro de la técnica del Presupuesto por Programas existen diversas categorías de gran importancia que constituyen la columna vertebral de la programación presupuestaria. Estos conceptos principales son los de función, subfunción, programa, subprograma, actividad y proyecto.

Con respecto al concepto de función, la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas ha sugerido que "una función puede definirse como la división más amplia del esfuerzo organizado total del gobierno, tales como Defensa Nacional, Educación, Salud Pública o Agricultura".^{8/} Refiriéndose al contenido del término, se explica que el término función abarca así un conjunto de gastos del presupuesto cuyo propósito inmediato o de corto plazo es la provisión de un servicio público determinado.^{9/}

Es interesante destacar que el "Manual de clasificación de las transacciones del Gobierno según su carácter económico y su función" ha sugerido que "la clasificación por funciones puede definirse como un plan en el que se incluyen todas las clases de gastos establecidos por los órganos políticos y se relacionan en forma definida con finalidades concretas. El objetivo de este tipo de clasificación es presentar los gastos gubernamentales con arreglo a los objetivos inmediatos o a corto plazo a que se destinan".

^{8/} Al respecto véase el capítulo I, pág. 10 de "A Manual for Programme and Performance Budgeting".

^{9/} Este concepto aparece en el capítulo II, pág. 25 del texto citado.

Según sus experiencias concretas y adaptaciones al caso particular, el Manual de Preparación del Presupuesto de la Dirección Nacional del Presupuesto de Colombia define la función como los "distintos tipos de servicios prestados directamente o financiados por órganos gubernamentales mediante subsidios corrientes y de capital o mediante préstamos".

En Bolivia, el Proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto la ha definido en términos de "una esfera específica de acción del Estado, como la Educación, la Salud Pública, la Defensa Nacional, etc."

El Manual de Presupuesto de Venezuela la define como "el conjunto de acciones que convergen hacia el área más amplia de participación gubernamental". Por ello la función se identifica con el sector correspondiente v.gr.: salud, educación, etc.

La función suele dividirse en subfunciones, las que a su vez según el Manual de Presupuesto por Programas y Actividades generalmente incluyen más de un programa.

En Colombia, el Manual de Preparación del Presupuesto, la define como "una subdivisión de una función; por ejemplo, dentro de la función agricultura y ganadería hay subfunciones de fomento agrícola, fomento ganadero, extensión agrícola".

En las publicaciones sobre presupuesto no existe por lo general una definición explícita de este concepto, aun cuando se la ha aplicado en Filipinas y Bolivia y ha quedado al igual que Colombia, al nivel de Dirección General, Bureau o Divisiones.

La subfunción ha sido subdividida en programas. En el Manual respectivo de la Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas se sugiere que "un programa puede definirse como una división significativa o segmento del esfuerzo que comprende una función". Por ejemplo, una función principal como Educación, puede dividirse en programas tales como Primaria, Secundaria, Superior o Técnica, reparación y mantenimiento de establecimientos educacionales o la edificación de nuevos establecimientos. El criterio básico para la división de una función en programas es su capacidad para representar segmentos de esa función significativa para la evaluación del logro de los objetivos en esa área funcional.

/En el

En el Presupuesto de Colombia y en el Manual de Preparación del Presupuesto se define el programa como "el conjunto de actividades homogéneas o de proyectos coordinados, capaces de producir resultados cuantificables para cumplir una función". Por ejemplo, dentro del Fomento Agrícola se pueden considerar programas de fomento al cacao, al arroz, etc.

El Presupuesto de Bolivia lo define como un "conjunto de actividades homogéneas conducentes a un objetivo común encaminado a dar cumplimiento a una función".

El Manual de Presupuestos de Venezuela lo define como "un conjunto de actividades significativas que convergen a un mismo objetivo y a las cuales es posible asignar recursos bajo la responsabilidad de una unidad ejecutora".

En algunos países se ha dividido el programa en subprogramas. Conforme la experiencia de Bolivia, se llama subprograma a "una agrupación parcial de las actividades que abarca un programa".

En Colombia, el Manual respectivo lo define como "una división más reducida de actividades homogéneas".

Tanto el programa como el subprograma ha sido subdividido en actividades. El Manual respectivo elaborado por la Subdirección Fiscal y Financiera de Naciones Unidas propone definirla como "una división de un programa de operaciones que representa divisiones del trabajo total de un programa, en tipos de operaciones razonablemente homogéneas".

Por su parte, en el trabajo ya citado sobre Presupuesto Fiscal como instrumento de Programación del Desarrollo Económico de la Secretaría de la CEPAL, se establece que es "un conjunto de tareas semejantes que hay que realizar para alcanzar la meta de un programa".

De acuerdo con sus experiencias prácticas, el Manual de Preparación del Presupuesto de Colombia, define la actividad como una "división del trabajo dentro de un programa de operaciones, especificando las cosas que deben hacerse para alcanzar los objetivos del programa. Por ejemplo,

/dentro del

dentro del programa de fomento del cacao se pueden considerar las siguientes actividades: plantación de semillas, asistencia técnica por áreas, plagas, etc."

En Bolivia, el Proyecto de Ley Orgánica del Presupuesto la define como "una acción determinada o un trabajo específico a realizar para cumplir un programa o subprograma".

En Venezuela, se establece que "constituye un área exclusiva de competencia de una unidad ejecutora y es susceptible de mensurarse y de expresarse cuantitativamente a través de un producto o servicio, hacia el cual se orienta su ejecución".

Los programas y subprogramas de inversión han sido divididos en proyectos. El Manual de la Subdirección Fiscal y Financiera de Naciones Unidas sugiere definirla como "una división de un programa de capital que representa divisiones del trabajo total de un programa en tipos de operaciones homogéneas".

El Presupuesto de Colombia por su parte lo define como "las obras que se van a ejecutar dentro de cada programa de inversión".

En Bolivia, se le conceptúa como "una obra concreta de inversión, como una escuela, un camino, una fábrica, un hospital".

Puede observarse que no existen grandes discrepancias entre las distintas definiciones adoptadas por los diferentes países del área y las sugeridas por los organismos internacionales en relación con los conceptos básicos relativos a las distintas categorías presupuestarias. Sin embargo, las experiencias recientes de los grupos asesores han demostrado la conveniencia de sugerir para los efectos prácticos de trabajo, algunas definiciones que en lo posible comprendan todos los elementos involucrados en la programación presupuestaria y que permitan uniformarlas en el futuro.

Con el objeto de iniciar la discusión en torno a definiciones que revistan las características anotadas se sugieren a continuación las siguientes definiciones generales, así como las especiales, de los presupuestos de funcionamiento y de capital.

2. Definiciones sugeridas por la experiencia de los grupos asesores

Con respecto a las definiciones comunes a todos los presupuestos se han sugerido las siguientes para los conceptos de función, programa, y sub-programa, aplicables tanto a los presupuestos de funcionamiento como a los de inversión:

a) Función

Es un propósito directo establecido por los órganos políticos, que debe cumplir el Gobierno a través de la prestación de servicios públicos determinados y de la producción de ciertos bienes destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad; estos propósitos pueden referirse a la educación, la salud pública, la defensa nacional, el fomento económico, etc.

b) Programa

Es un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables, expresadas en términos de productos finales, a cumplirse mediante el desarrollo de un conjunto de acciones integradas y/o de proyectos específicos coordinados, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario que es deseable determinar y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno. Por ejemplo, dentro de la función educación se pueden abrir los programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc.

c) Subprograma

Es una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo determinado, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables a cumplirse mediante acciones concretas y/o proyectos específicos a realizarse por unidades de operación definidas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario calculado. El concepto de subprograma debería en lo posible limitarse al máximo en su uso y aplicarlo preferentemente a aquellos casos en que efectivamente se trate de programas complejos, susceptibles de separarse en partes homogéneas.

A las definiciones anteriores, cabría agregar aquellas que corresponden a subdivisiones y que se utilizan exclusivamente en los presupuestos de funcionamiento, como es el caso del concepto de actividad y de tarea.

d) Actividad

Es una división más reducida de cada una de las acciones que se deben desarrollar para cumplir las metas de un programa o subprograma de funcionamiento, y consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario determinado y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como ser una sección. Por ejemplo, dentro del subprograma de enseñanza comercial, se pueden abrir las actividades de instrucción medidas por el número de horas de clases a dictar, de publicación de material didáctico, de investigación, etc.

e) Tarea

Es una operación específica a efectuarse dentro de un proceso realizado para la obtención de un resultado determinado. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se pueden establecer las tareas de redacción de textos, de edición, de distribución de almacenaje, etc. Cabe hacer notar que estas identificaciones de tareas no deben "presupuestarse", sino que indicarse en lo posible sus volúmenes en términos de unidades físicas.

En relación con el presupuesto de "capital" se sugieren las siguientes definiciones adicionales que detallarían a un programa o subprograma de capital.

f) Proyecto

Es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, ejecutados para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.

g) Obra

Es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto, como ser una escuela, una carretera, un hospital, un edificio.

/h) Trabajo

h) Trabajo

Es un esfuerzo sistemático efectuado con el objeto de ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra, como ser el desmonte, la nivelación, el desbroce, etc., necesarios para la construcción de una carretera.

Cabe hacer notar que tanto las tareas como los trabajos sólo se indican en términos y unidades físicas y no son objeto específico de apropiación, siendo su objetivo primordial describir los procesos u operaciones que deben realizarse para obtener las metas fijadas a una actividad o la obtención de una obra específica.

3. Modalidades de estructuración del esquema de programas usadas en América Latina

Las experiencias prácticas que han realizado los Gobiernos de América del Sur tienen modalidades diferentes en algunos aspectos, como consecuencia de la necesidad de adaptar las técnicas usadas a las características administrativas de cada país.

En algunos países se presentan los programas de operación separados de los programas de inversión. Tal es el caso de Colombia, Ecuador y Bolivia, donde se presentan separados los presupuestos corrientes de los de capital. En cambio, en Venezuela los programas de funcionamiento e inversión se presentan conjuntamente dentro de cada ministerio. La separación de un presupuesto de capital en países subdesarrollados presentaría la ventaja de que permitiría uniformar la inversión y programarla para períodos de tres o cuatro años en los llamados planes de inversiones públicas de mediano plazo. Tal vez, la presentación separada de la inversión permitiría contribuir a justificar en muchos países las reformas tributarias, haciendo notar a los contribuyentes que los aumentos en la carga tributaria se hacen para incrementar la formación de capital y no para expandir meramente los gastos en sueldos de la administración pública.

/En Bolivia,

En Bolivia, Paraguay y Ecuador la estructura del presupuesto se divide en un presupuesto corriente y un presupuesto de capital. Cada uno de ellos se separa por Ministerios, los cuales a su vez, se subdividen por funciones. En el caso del presupuesto corriente, la función se divide en programas de operación, subprogramas de operación, actividad y tareas. Para un ejemplo práctico véase el cuadro 1 adjunto. El presupuesto de capital subdivide las funciones en programas de inversión, subprogramas de inversión, proyecto, obra y trabajo. Estas divisiones se presentan gráficamente en el cuadro que se acompaña:

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

<u>Presupuesto Corriente</u>	<u>Presupuesto de Capital</u>
Ministerio	Ministerio
Función	Función
Programa de operación	Programa de inversión
Subprograma de operación	Subprograma de inversión
Actividad	Proyecto
Tarea	Obra
	Trabajo

Pese a que los programas de inversión se presentan separadamente de los de operación, ambos se programan conjuntamente a fin de lograr su debida complementación.

En Colombia, el presupuesto se presenta separado entre funcionamiento e inversión, pero los programas se incluyen dentro de los ministerios clasificados conforme a si vayan a ser ejecutados por la Dirección del Ministerio, por la rama técnica o por la rama administrativa. (Véase Cuadro 2 adjunto).

Cuadro 1

BOLIVIA: ESQUEMA DE PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y ACTIVIDADES
 DEL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA PARA 1962

Denominaciones	Unidad Ejecutora
<u>FUNCION I - Administración General</u>	
PROGRAMA I - Administración Central	
Subprograma 1 - Dirección Superior	Gabinete del Ministerio
Subprograma 2 - Asesoramiento	
Actividad 1 - Asesoramiento Jurídico	Departamento Jurídico
Actividad 2 - Asesoramiento Técnico	Asesorías
Subprograma 3 - Administración de la Salud Pública	Dirección General de Salud Pública
Subprograma 4 - Servicios Técnicos Normativos	Subdirección de Servicios Técnicos Normativos
Subprograma 5 - Administración del Ministerio	Subdirección Administrativa
<u>FUNCION II - Salud Pública</u>	
PROGRAMA I - Fomento de la Salud	División de Fomento de la Salud
Subprograma 1 - Administración	Dirección
Subprograma 2 - Medicina Social	Departamento Medicina Social
Subprograma 3 - Higiene Materno-Infantil	Departamento Higiene Materno-Infantil
Subprograma 4 - Higiene Escolar	Departamento de Higiene Escolar
Subprograma 5 - Nutrición	Departamento Nacional de Nutrición
Subprograma 6 - Desayuno Escolar	Departamento Nacional de Nutrición
Subprograma 7 - Odontología	Departamento Nacional de Odontología
Subprograma 8 - Organización de la Comunidad	Departamento Organización de la Comunidad
PROGRAMA II - Protección de la Salud	
Subprograma 1 - Control de Enfermedades Transmisibles	División de Enfermedades Transmisibles
Actividad 1 - Administración	Dirección
Actividad 2 - Control de la Lepra	Departamento de Lepra
Actividad 3 - Control de la Tuberculosis	División de Tuberculosis
Subprograma 2 - Saneamiento Ambiental	División de Saneamiento Ambiental
Actividad 1 - Administración	División de Saneamiento Ambiental
Actividad 2 - Ingeniería Sanitaria	División de Saneamiento Ambiental
Subprograma 3 - Salud Ocupacional	División de Salud Ocupacional
Actividad 1 - Control Salud Ocupacional	División de Salud Ocupacional
Actividad 2 - Ingeniería Ocupacional	División de Salud Ocupacional
Actividad 3 - Análisis de Laboratorio	División de Salud Ocupacional

/Denominaciones

Denominaciones	Unidad Ejecutora
PROGRAMA III - Restauración de la Salud	División de Restauración de la Salud
Subprograma 1 - Planeamiento y Dirección de Hospitales	División de Restauración de la Salud
Subprograma 2 - Administración Hospitalaria	División de Restauración de la Salud
PROGRAMA IV -- Servicios Técnicos Generales	División de Servicios Técnicos Generales
Subprograma 1 - Administración	
Subprograma 2 - Enfermería	Departamento Nacional de Enfermería
Subprograma 3 - Enseñanza de Enfermeras	Escuela de Enfermeras
Subprograma 4 - Educación Sanitaria	Departamento de Educación Sanitaria
Subprograma 5 - Laboratorios de Salud Pública	Instituto Nacional de Laboratorios
Subprograma 6 - Bioestadística	Departamento Nacional de Bioestadística
Subprograma 7 - Química Farmacéutica	Departamento Químico Farmacéutico
Subprograma 8 - Veterinaria	Departamento de Veterinaria

Fuente: Dirección General de Presupuesto y Egresos. Presupuesto General de la Nación, Bolivia, 1962.

Cuadro 2

COLOMBIA: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS POR CAPITULOS Y PROGRAMAS

Capítulos y Programas	Apropiado 1962	Pedido 1963
<u>I. GASTOS DIRECTOS DEL MINISTERIO</u>		
<u>CAPITULO 1201 DIRECCION DEL MINISTERIO Y ASESORIAS</u>	<u>6 896 657</u>	<u>8 059 379</u>
Programa I Administración Central	6 896 657	8 059 379
<u>CAPITULO 1202 RAMA TECNICA</u>	<u>212 854 372</u>	<u>278 910 725</u>
Programa I Dirección de la Rama Técnica y Programa Nacional de Becas	10 059 960	15 057 660
Programa II Educación elemental y alfabetización ..	119 564 010	169 079 979
Programa III Educación Media	45 587 462	53 465 057
Programa IV Educación Superior y Normalista	24 363 410	36 003 595
Programa V Divulgación Cultural	4 618 680	2 914 811
Programa VI Servicios Técnicos y Reforma Educativa	8 660 850	2 389 623
<u>CAPITULO 1203 RAMA ADMINISTRATIVA</u>	<u>2 127 790</u>	<u>16 025 810</u>
Programa I Dirección de la Rama Administrativa	64 460	60 660
Programa II Administración de Personal	548 910	784 800
Programa III Administración del Presupuesto	523 330	497 610
Programa IV Servicios Generales	991 090	14 682 740

4. Partes componentes de un programa presupuestario

No existe una modalidad única de estructuración de los programas presupuestarios ni de su presentación en el documento respectivo. En una primera etapa los países han dividido sus programas en dos partes principales: una descripción literaria de sus objetivos, y las asignaciones clasificadas según el objeto. Así se presentaron los programas en el presupuesto de Colombia para 1960. Posteriormente los países han ido introduciendo nuevas informaciones dentro de sus programas; por ejemplo, Bolivia agregó en su presupuesto de 1961 datos sobre el personal del programa, información que Colombia había añadido también en su presupuesto de 1961. Más tarde se han incluido informaciones sobre materiales y sobre actividades en términos físicos, como ocurrió con los presupuestos de Colombia y Bolivia para 1962.

Para 1963 los proyectos de presupuesto de Colombia y Ecuador proyectan incluir actividades expresadas en términos físicos y la medición de algunos costos unitarios y del rendimiento de la fuerza de trabajo. Estos dos países presentan los programas divididos en dos partes: una de resumen general y una de detalle en la que se muestran los subprogramas y actividades.

5. Medición de costos

El avance obtenido por los países en lo relativo a identificación de productos finales y de medición del costo de las actividades es diverso; mientras algunos países no han intentado hacer estas mediciones, como es el caso de Bolivia y Paraguay, otros como Venezuela y Colombia han procurado establecer métodos de medición de costos de las actividades.

Venezuela ha establecido para muchas actividades sus metas en términos físicos y ha medido sus costos. Para este efecto, ha fijado las metas, especificando claramente las unidades de medidas, su magnitud, sus costos totales y sus costos unitarios. El cuadro 3 adjunto muestra esta forma de medición de las metas.

Colombia ha especificado dentro de cada programa cuáles son las metas a conseguir en términos de producto final y las metas de las actividades específicas a realizar, indicando los costos unitarios de algunas de ellas.

Cuadro 3
 VENEZUELA: METAS Y COSTOS DE PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRÍA.

Código	Nombre del programa, subprograma y actividad	Unidad ejecutora	Unidades de medida	Metas para 1962	Costo unitario		Gastos de operación	Transferencias	Inversiones	Desembolsos financieros	Totales de gastos
					Total	De operación					
03	Fomento pecuario y sanidad						12 377 513	306 990	114 900		12 799 403
01	Dirección y supervisión general	Oficina del Director					1 501 606				1 501 606
02	Control de tuberc. y brucelosis	Dpto. de Tuberc. y Brucelosis					1 725 184	306 990	19 000		2 051 174
01	Diagnóstico de tuberculosis	Dpto. de Tuberc. y Brucelosis	Tuberculizao.	400 000	3.32		1 330 581		1 000		1 331 581
02	Diagnóstico y trat. de brucelosis	Sección de Brucelosis	Diag.-Tratam. Animales sacrific.	200 000	1.86		370 603		18 000		388 603
03	Sacrificio ganados afectados	Dpto. de Tuberc. y Brucelosis	Balneaciones	1 000	330.99	24	24 000	306 990	6 000		330 990
04	Control enfermedades parasitarias	Dpto. Enf. Parasitarias		1 800 000	0.32		589 434				589 434
04	Control de fiebre aftosa	Dpto. de Fiebre Aftosa		4 500 000	0.28		1 506 718		33 500		1 540 218
01	Campaña de vacunación	Dpto. de Fiebre Aftosa	Vacunaciones	4 500 000	0.28		1 229 858		20 000		1 249 858
02	Línea cuarentenaria	Zona 10 del M.A.C.	Kilometros	600	483.92		276 860		13 500		290 360
05	Defensa sanitaria	Dpto. de Defensa Sanitaria					3 486 522		18 000		3 504 522
01	Controles zosanitarios	Sec. Control de Epizootias	Diagn. Tratamiento	5 430 000	0.56		3 044 412				3 044 412
02	Controles sanitarios ptes. aseptos.	Sec. de Inspección Portuaria	Permisos	7 400	27.81		205 814				205 814
03	Servicio de patología aviar	Sec. de Patología	Vacunaciones	7 200 000	0.019		140 528				140 528
04	Servicio de patología porcina	Sección de Patología	Vacunaciones	750 000	0.15		95 768		18 000		113 768
06	Sanidad vegetal						675 884		11 400		687 284
01	Inspección prod.vegetales	Seg. Fiscalización Filosanit.	Certificados	64 800	9.01		572 938				572 938
02	Registros de productos uso agrícola.	Sec. de Registros de Productos para uso Agrícola	Productos	140	735.32		102 964				102 964
07	Control de producción lechera	Sec. de Fomento Lechero	Vacas	5 625	88.55		489 136		9 000		498 136
08	Insambración artificial y control de ginecología	Sec. de Insambración Artificial	Vacas	20 000	33.04		660 862				660 862
09	Producción animal	Sec. de Fomento de Ganado de Carne	Animales producos.	700	893.76		625 635				625 635
10	Planificación y asistencia técnica a granjas	Sec. de Fomento Avícola	Granjas	80	1 015.60	1	81 258				81 258
11	Asistencia técnicas a haras	Sec. de Fomento Equino	Exámenes	600	490.92		294 556				294 556
12	Registros ganaderos	Sec. de Reg. Genealógicos	Animales Reg.	4 500	37		157 476		9 000		166 476
13	Identificación de la propiedad ganadera	Sec. de Hierros y Seriales	Hierros	1 200	493.53		583 242		9 000		592 242

Fuente: Presupuesto por programas 1962. Dirección General del Presupuesto, Venezuela.

IV. REFORMAS EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Si se concibe el presupuesto del Gobierno como un instrumento operativo de la planificación, es natural que todo el proceso presupuestario deba ser sometido a cambios en la forma de operar. Por tal motivo, cuando se establece un sistema de presupuesto por programas y actividades, los procesos de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto deben ser adaptados con miras a obtener la adecuada formulación y ejecución de los programas operativos que están incluidos en el presupuesto.

En los párrafos que siguen, se examinarán los principales cambios que se han operado en los procesos descritos anteriormente en los distintos países en que se están ensayando sistemas de programación del gasto público.

1. Mecanismo de formulación presupuestaria

Las transformaciones en los mecanismos de formulación presupuestaria son de tal naturaleza que podría decirse que sustituyen la rutina por un sistema activo de postulación de objetivos y metas y de cálculo de requisitos. El sistema de presupuesto-programa exige que cada requerimiento de mano de obra, materiales y suministros, equipos, obras, etc. sea justificado como necesario para cumplir un objetivo. Ningún gasto se acepta por el hecho de que haya sido presupuestado en años anteriores. Cada año debe justificarse la totalidad de las peticiones de gastos y no sólo los aumentos.

De esas características esenciales, se deriva que debe haber una estrecha relación y colaboración entre las oficinas de presupuesto y las entidades de planeación y que es conveniente que el presupuesto de los programas se realice en cada una de las entidades que son responsables de su ejecución.^{10/}

El mecanismo que vincula a las oficinas de presupuesto y de planeación no es uniforme en todos los países. Influyen en sus modalidades las condiciones particulares de cada país, sus hábitos, las circunstancias en que se han implantado las reformas y también la necesidad de ir experimentando por etapas, dado lo reciente del establecimiento del sistema. Puede ser interesante explicar con brevedad las líneas fundamentales de los métodos que se han establecido en las legislaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

^{10/} Sobre esta materia véase el documento "La adaptación de la Organización Presupuestaria a las necesidades de la Programación del Presupuesto" Doc. E/CN.12/BRW.2/L.8.

En Bolivia el organismo responsable de la planeación es la Junta Nacional de Planeamiento creada en octubre de 1960 y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico organizado en 1961, los cuales tienen la responsabilidad de elaborar y sancionar el plan de desarrollo a largo plazo y el plan de inversiones públicas.^{11/} El presupuesto fiscal está a cargo de la Dirección General de Presupuestos y Egresos dependiente del Ministerio de Hacienda y Estadística. La coordinación entre planeación y presupuestos se hace a través del Departamento de Programación Financiera, entidad dependiente de la Junta Nacional de Planeamiento. Por lo tanto, corresponde a esta Junta realizar la coordinación de la programación del desarrollo con el presupuesto. Además, la Junta propone cada año al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Desarrollo Económico el nivel del gasto público y su distribución por ministerios y por programas, quedando la Dirección General de Presupuestos y Egresos encargada de confeccionar el proyecto de presupuesto fiscal.

Las entidades de planeación central son en Colombia el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. El primero es un consejo de altos funcionarios, integrado por ministros y que encabeza el propio Presidente de la República. Su función principal en materia de planeación es la de establecer la orientación política general de los planes. El Departamento Administrativo tiene la tarea de formular el plan de desarrollo económico de acuerdo con las orientaciones del Consejo Nacional. En el mes de diciembre de 1961 el Gobierno de Colombia aprobó su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, preparado de acuerdo con los procedimientos mencionados. Este programa ha servido de pauta fundamental para la preparación del presupuesto del Gobierno Nacional para 1963, función que está a cargo de la Dirección Nacional del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La coordinación entre planeación y presupuestos se realiza a través de varios instrumentos. En primer lugar, los organismos de planeación central, de acuerdo con la oficina central de presupuesto, fijan una distribución provisional de los gastos públicos por ministerios y programas principales, a la cual deben atenerse estas entidades en la formulación de sus presupuestos.

^{11/} En julio de 1961, fué aprobado el "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-71".

En segundo lugar, el primer anteproyecto de presupuesto se somete a discusión en reuniones conjuntas de los funcionarios de presupuesto y de los organismos centrales de planeación, de las cuales pueden surgir recomendaciones al Presidente de la República tendientes a que el presupuesto refleje fielmente el plan de acción del gobierno, basado en las orientaciones de los planes de desarrollo.

La coordinación entre las oficinas de Planeación y de Presupuesto se ha llevado a la práctica de un modo concreto y en todos sus detalles en la formulación de los presupuestos de los últimos años. En efecto, los organismos de planeación elaboran el plan cuatrienal de inversión pública y de prestación de servicios económicos y sociales que se incorpora al presupuesto público, pues las partidas de este presupuesto por programas para el año siguiente son las del primer año del plan cuatrienal, y éste a su vez es la expresión a mediano plazo del Plan General de Desarrollo Económico y Social.

En Ecuador, el organismo responsable de la planificación es la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, dependiente de la Presidencia de la República, y el Consejo Nacional de Economía. La Junta ha elaborado un Plan de Desarrollo de corto plazo denominado Plan Inmediato de Desarrollo Económico, parte del cual se ha ejecutado en 1962 por la vía del presupuesto fiscal, en cuyo presupuesto de capital se introdujo un conjunto de proyectos específicos. La elaboración del presupuesto está a cargo de la Dirección de Presupuestos dependiente del Ministerio del Tesoro, entidad que ha tomado a su cargo las tareas de elaborar un presupuesto por programas y actividades para la vigencia de 1963.

En Venezuela, la planificación está a cargo de la Oficina Central de Planificación dependiente de la Presidencia de la República, entidad que ha preparado el Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico, y los planes anuales de desarrollo. Estos planes son expresados en forma de programas de acción a través del anexo al presupuesto fiscal, el que, a su vez, es reflejado en sus orientaciones por el presupuesto oficial, que se presenta en forma tradicional.

/En los

En los países mencionados, existe el principio de descentralización en el sentido de que los programas y proyectos se formulan por cada una de las entidades que son responsables de su ejecución. Se establece asimismo un mecanismo de decisión y de información de las entidades hacia organismos superiores y colaterales y de éstos hacia las entidades, de tal modo que se asegure que las acciones que se proponen en el presupuesto integren un plan coordinado y no una simple suma de todas ellas.

2. Mecanismos de ejecución presupuestaria

Los cambios que deben introducirse en los procedimientos de ejecución del presupuesto revisten tanta importancia como los cambios en los procesos de formulación. Entre los problemas más comunes podrían mencionarse los siguientes:

- a) la existencia de numerosos y complejos controles previos del gasto, que diluyen las responsabilidades y entorpecen la ejecución de un programa;
- b) la rigidez de acción, que se traduce en el requerimiento de leyes para modificar aspectos secundarios y formales del presupuesto, muchas veces no necesarios para cumplir los objetivos fundamentales;
- c) la rigidez para realizar gastos imprevistos o complementar programas;
- d) la lentitud en los procedimientos de pagos, que obliga a las empresas proveedoras a recargar los precios, y
- e) la complejidad de los sistemas de compra de materiales, que los hace lentos y costosos.

Una de las ventajas principales del sistema de presupuesto por actividades es que implica una definición clara de la responsabilidad de cada entidad. Señala tareas y entidades de ejecución. Se basa en el principio de delegación de responsabilidades. Cada jefe de programa, actividad o proyecto, según sea el caso, debería estar facultado para operar sin trabas los fondos que se le asignen, como una forma más expedita de poder responsabilizarlo del cumplimiento de las tareas.

Otro problema importante en la ejecución del presupuesto es el que se

/refiere a

refiere a la rigidez de las asignaciones presupuestarias. Esta rigidez es extrema en el sistema de presupuesto tradicional, por el mismo hecho de que el control descansa en la comprobación del gasto. Se elabora una clasificación generalmente detallada y se entiende que las asignaciones presupuestarias son una autorización para comprar sólo los bienes y servicios incluidos en cada partida. Si se agotan las asignaciones para comprar ciertos bienes, no pueden usarse los recursos que sobran para otras adquisiciones sin cumplir una serie de formalidades que pueden consistir, en algunos casos, en una ley.

El sistema de presupuesto-programa disminuye esta rigidez, por cuanto la asignación de recursos se hace en función de objetivos concretos, aunque siempre dividida en un reducido número de partidas que comprenden diferentes tipos de gastos. Es importante destacar aquí el papel que desempeñan las clasificaciones de los gastos públicos en la rigidez de la ejecución del presupuesto. Una clasificación que facilite esa ejecución debería llenar las siguientes condiciones: a) permitir libertad en la elección del tipo y cuantía de los recursos necesarios para cumplir el objetivo plasmado en el presupuesto, lo que implica asignar los créditos presupuestarios en el menor número posible de partidas; b) servir de instrumento para conocer la demanda del gobierno, lo que supone que la clasificación de gastos debe proporcionar una información detallada sobre el tipo de recursos que se adquieren, y c) ser complementaria de la clasificación del gasto por programa y actividades, lo que significa que el clasificador debe indicar el origen del sector que produce el bien o servicio, ya que el destino está indicado por los programas y actividades. Las clasificaciones que se usan por algunos Gobiernos de América Latina que tienen presupuestos tradicionales suelen no cumplir las condiciones señaladas, pues además de ser detalladas formalmente, el criterio de clasificación es una mezcla de origen y destino de recursos, con lo cual no permiten estudiar la demanda del gobierno y son defectuosas para aplicarlas al sistema de presupuesto-programa.

El método práctico para imprimir flexibilidad en estos aspectos podría consistir en establecer una clasificación principal y una subclasificación

/que desagreguen

que desagreguen las clases principales. Los gastos presupuestados en las clases principales deberían aplicarse a los recursos o destino previstos, en tanto que las signaciones de las subdivisiones podrían ser trasladadas de unas a otras dentro de la misma clase, es decir, que se especificarían únicamente para estudios de programación y de costos.

La rigidez en la ejecución del presupuesto no sólo encuentra su origen en un clasificador de gastos inadecuado, sino también en la falta de atribuciones de los responsables para modificar las asignaciones presupuestarias de acuerdo con las circunstancias. Las atribuciones para modificar las asignaciones presupuestarias dependen: a) del grado de detalle con que se aprueba el presupuesto al nivel de la ley, el decreto, la resolución, etc.; b) de los instrumentos legales que autoricen a reasignar créditos, ya sea entre programas y actividades o entre diferentes partidas o artículos del clasificador de gastos; y c) de las facultades para suplementar los gastos.

Con respecto al primer punto, la legislación presupuestaria de Colombia establece la aprobación por ley del presupuesto al nivel de programa, subprograma, actividad, y proyecto.

En relación con el segundo punto, el sistema colombiano contempla un mecanismo de "traslación de apropiaciones" que el gobierno puede hacer cuando no está reunido el Congreso, hasta un 10 por ciento del monto total de las apropiaciones votadas inicialmente por el cuerpo legislativo para cada dependencia gubernamental. Estas traslaciones se hacen con la aprobación del Consejo de Ministros.

Por lo que toca al tercer punto, la ley colombiana establece un mecanismo de apertura de créditos adicionales por parte del gobierno cuando el Congreso está en receso. El límite máximo de esa apertura de créditos es de 10 por ciento del total de las apropiaciones presupuestarias, pero en casos excepcionales puede llegar a un 25 por ciento.

/3. Control

3. Control del presupuesto

El sistema de presupuesto tradicional no está estructurado para controlar la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos que se persiguen al asignar los créditos presupuestarios. El sistema de presupuesto-programa, manteniendo los controles formales indispensables, otorga primera importancia a la verificación del cumplimiento de las tareas correspondientes y a su costo. Es natural que esto no pueda hacerse de un modo efectivo en las primeras etapas de una implantación progresiva del sistema del presupuesto por programas, sino una vez que los programas y proyectos identifiquen metas físicas de producción y sus correspondientes insumos.

Superada la etapa de fijación de metas físicas y determinación de costos unitarios, el control del monto del gasto por tipos de recursos pierde importancia, transformándose más bien en un mecanismo de información. En cambio, el control del monto del gasto en relación con las metas y proyectos juega un papel principal en el sistema de presupuesto-programa, en relación con dos propósitos fundamentales: a) el control de la flexibilidad otorgada en la ejecución del presupuesto, y b) el control de los programas y proyectos cuyos objetivos no se pueden cuantificar.

Los sistemas de control del presupuesto son similares en los diferentes países cuya experiencia se ha analizado. Difieren sólo en aspectos que guardan relación directa con la estructura de organización y el grado de control previo interno y externo. El control del cumplimiento de las metas lo realiza el jefe de cada programa o proyecto, que tiene la obligación de informar mensualmente a la oficina sectorial del presupuesto, verificando selectivamente esta última su exactitud. Las oficinas sectoriales de presupuesto informan a su vez sobre el cumplimiento de las metas a la oficina central, donde se sistematiza para su evaluación con la oficina central de planeación. Los informes sobre cumplimiento de metas se analizan en primera instancia dentro del respectivo organismo superior - el ministerio, por ejemplo - para lo cual trabajan conjuntamente las oficinas sectoriales de planeación, presupuestos y racionalización administrativa. Este análisis interno en las oficinas sectoriales, permite superar el mero control informativo y ahondar en las causas de las desviaciones entre el presupuesto y su ejecución. Estas mismas oficinas son las que en el

/futuro harán

futuro harán los controles de eficiencia, o sea el análisis de los costos unitarios.

El hecho de que el control del presupuesto se realice en forma descentralizada - aunque siempre con una supervisión central - tiene la ventaja de proporcionar a los ejecutores de los programas una información periódica y directa del desarrollo de las actividades a su cargo y de los problemas o factores que las afectan.

En más de un aspecto, los verdaderos frutos del presupuesto-programa se producirán cuando empiecen a funcionar eficientemente sus sistemas de control, pero ello requiere un proceso lento de formación de personal adecuado a las nuevas funciones, así como el atento examen de las experiencias nacionales en la aplicación del sistema.