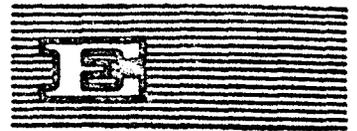


PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C. 2

LIMITADA

E/CN.12/BRW.2/L.4
12 de julio de 1962

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

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
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
de las Naciones Unidas

Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962

MANUAL DE PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

preparado por

la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento
de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas

Nota: Este estudio no ha sido revisado técnicamente.

PROPIEDAD DE
LA BIBLIOTECA

E/CN.12/BRW.2/L.4
Pág. iii

INDICE

C. 2

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
<u>Prefacio</u>		1
Capítulo I. <u>Aplicación del método del presupuesto por programas y actividades en la preparación del presupuesto fiscal</u>	1 - 28	2
Introducción	1 - 7	2
Aplicación del método de presupuestos por programas y actividades	8 - 19	3
Utilidad del método de presupuestos por programas y actividades para la administración	20 - 25	7
Adopción del sistema por programas y actividades	26 - 28	9
Anexo A - Estimación para el Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos		11
Capítulo II. <u>Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades</u>	29 - 57	17
Introducción	29 - 31	17
Clasificación funcional	32 - 37	18
Clasificación por programas	38 - 42	21
Clasificación por actividades o proyectos	43 - 49	23
Gastos de capital	50 - 53	26
Objeto de los gastos	54 - 57	28
Anexo B - Filipinas: Clasificación funcional de las actividades gubernamentales		32
Capítulo III. <u>Presupuestos por programas y actividades y contabilidad</u>	58 - 107	77
Introducción	58 - 59	77
El sistema integrado	60 - 63	77
El plan financiero	64 - 67	79
El método contable	68 - 69	80
La base contable	70 - 74	80
Importancia de la información financiera .	75 - 78	82
Aplicabilidad a varios programas	79 - 82	84

/Algunas técnicas

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
Algunas técnicas de administración financiera	83	86
La técnica de la asignación de fondos	84 - 87	86
Transacciones entre las dependencias	88 - 91	88
Técnica del fondo rotativo	92 - 97	89
Técnicas de control de fondos	98 - 100	91
Los programas y las técnicas de control ...	101 - 105	92
Conclusiones	106 - 107	94
Anexo C - El ciclo de administración financiera		96
Anexo D - El sistema de contabilidad en su conjunto		97
Anexo E - Registro de transacciones sobre la base de valores devengados ..		98
Anexo F - Tratamiento de diversas transacciones en la contabilidad según valores devengados		99
Anexo G - Importancia, para la administración, de las diversas categorías de contabilidad		100
Anexo H - Contabilidad de costos e informe presupuestario de la Administración de ex-Combatientes (Estados Unidos)		101
Anexo I - Guardacosta		102
Anexo J - Esquema de las técnicas de control empleadas en los presupuestos por programas y actividades		103
Ejemplo 1: Presupuesto estimado para el proyecto de levantamiento del catastro, Filipinas		106
Ejemplo 2: Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos		115
Capítulo IV. <u>Medición de resultados</u>	108 - 139	121
Introducción	108 - 109	121
Tipos de medidas	110 - 113	121
Trabajo no mensurable	114	124
Sistemas de medición	115 - 122	125

	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
Aplicaciones de los sistemas de medida ...	123 - 126	128
Fijación de normas	127 - 135	129
Análisis de rendimiento	136	133
Ejemplo de una aplicación	137 - 139	135
Apéndice K -- Unidades de medición del trabajo empleadas en algunos programas en las Filipinas ..		137
Capítulo V. <u>Establecimiento de un presupuesto por programas y actividades</u>	140 - 183	141
Introducción	140	141
Consideraciones preliminares	141 - 143	141
Organización con miras al establecimiento del presupuesto por programas y actividades	144 - 147	142
Necesidad de informar a los organismos del gobierno	148 - 152	144
Establecimiento de las clasificaciones de los presupuestos por programas y actividades	153 - 154	145
Clasificación funcional	155 - 158	146
Clasificación por programa, por actividad o por proyecto	159 - 170	148
Adaptación del sistema de contabilidad ...	171 - 176	152
Establecimiento de medidas para evaluar los resultados	177 - 181	155
Manuales de instrucción	182 - 183	157
Anexo L -- Exposición sobre la autoridad, alcance y finalidad de una dependencia en los Estados Unidos		158
Anexo M -- Estados Unidos: Presentación del presupuesto para el programa de protección y aprovechamiento de los recursos forestales		161
Bibliografía		170
Glosario de algunos términos		171

PREFACIO

Originalmente se preparó un Manual de Presupuestos por Programas y Actividades a solicitud del Segundo Seminario para el Africa y el Lejano Oriente sobre Clasificación y Administración Presupuestarias, celebrado en 1957 en Bangkok, el que fue presentado al Tercer Seminario, celebrado en esa región en 1960. Después de sustituirse el capítulo sobre "Presupuestos y contabilidad por actividades" por otro enteramente nuevo, pero con el mismo título, la versión original del manual fue sometida ulteriormente al primer Seminario sobre Presupuesto, para los países de Africa, celebrado en Addis Abeba en 1961.

La presente versión contiene los cambios siguientes: el capítulo I se ha revisado para tener en cuenta los debates de los seminarios. Los capítulos II, IV y V - salvo modificaciones de forma - son esencialmente idénticos a los de la versión original. El capítulo III no ha variado, salvo que en la versión presentada al seminario de Addis Abeba correspondía al capítulo IV.

CAPITULO I

Aplicación del método del presupuesto por programas y actividades en la preparación del presupuesto fiscal

Introducción

1. En los últimos años se han producido por lo menos dos cambios fundamentales en el alcance y la naturaleza de los gastos públicos. En primer lugar, el volumen de esos gastos se ha ampliado considerablemente en relación con sólo cinco o diez años atrás. En segundo lugar, y lo que es quizá menos patente, gran parte de ese incremento es absorbido por proyectos de alto nivel técnico, científico y de ingeniería.
2. Esas variaciones en los gastos públicos derivan del aumento sin precedentes experimentado por la actividad gubernamental debido, principalmente, a que los gobiernos han asumido nuevas responsabilidades para promover el desarrollo económico y social de sus países. Además, las modificaciones básicas registradas hoy día en los gastos del sector público - mayor volumen y complejidad - reflejan cambios análogos en la organización del gobierno.
3. En los países en vías de desarrollo, el aumento de volumen y complejidad de los gastos y la organización del gobierno han destacado la urgente necesidad de modernizar el presupuesto del gobierno. A menudo esa necesidad se manifiesta como parte del problema más general de reorientar toda la administración pública hacia las nuevas y crecientes tareas de la planificación económica y social.
4. Varios países del Asia, el Lejano Oriente, de América y Africa han logrado importantes progresos en la modernización de sus sistemas presupuestarios aplicando en el proceso de preparación del presupuesto lo que generalmente se denomina método del presupuesto por programas y actividades.
5. Quizá la mejor manera de describir ese método consista en referirse a la planificación económica a largo plazo que ha llegado a ser práctica aceptada en todos los países en desarrollo. Si bien el alcance y la naturaleza de la planificación adoptada en esos países varía ampliamente, hay ciertos rasgos de interés común en los planes de desarrollo que se están formulando y ejecutando.

6. En primer lugar, el plan de desarrollo proporciona al país de que se trata una serie de metas u objetivos nacionales generales asequibles en un período de cinco, seis e incluso diez años. En segundo lugar, el plan define los objetivos más concretos que deben alcanzarse en los grandes sectores funcionales (como agricultura, industria, transporte, educación y salud) más apropiados para lograr las metas nacionales generales. En tercer lugar, el plan proporciona una lista de cada proyecto y programa que deben ejecutarse en cada sector funcional con miras a la realización de las metas sectoriales establecidas. Los programas y proyectos de desarrollo se presentan teniendo en cuenta sus metas físicas (como millas de camino que deben construirse, acres de tierra que deben regarse y bonificarse, hospitales y escuelas que han de construirse) y de su costo total.

7. En general, esas características de plan de desarrollo, a saber, la determinación de las principales metas nacionales y sectoriales, de los proyectos y programas que permitirán alcanzar esas finalidades, de los costos de financiamiento, así como de los resultados físicos de los programas y proyectos seleccionados, representan elementos básicos de un enfoque moderno de la administración. La ampliación y adaptación de esos elementos al proceso de establecimiento del presupuesto del Estado constituye en lo fundamental, el método de presupuesto por programas y actividades.

Aplicación del método de Presupuesto por Programas y Actividades

8. Según el método del presupuesto por programas y actividades en la preparación del presupuesto, al igual que en los planes de desarrollo a largo plazo, se concentra la atención en los objetivos que han de alcanzarse y en los costos totales que esto supondrá. El presupuesto anual, que puede designarse con el nombre de Presupuesto por Programas y Actividades se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo como son las consignadas en los planes de desarrollo económico.

9. El presupuesto así formulado y presentado por el ejecutivo al cuerpo legislativo, después de su consideración y aprobación por éste, tiene el

/carácter de

carácter de un contrato entre el cuerpo legislativo y el poder ejecutivo, y dentro del ejecutivo, entre el Ministerio de Hacienda (oficina presupuestaria central) y el organismo responsable de la ejecución del trabajo.

10. En otras palabras, la aprobación del presupuesto por el cuerpo legislativo es un acuerdo con respecto al trabajo que se realizará o los servicios que se prestarán con los fondos asignados; vale decir, que el poder legislativo asigna sumas determinadas para trabajos o servicios concretos. En consecuencia, el principal interés del cuerpo legislativo radica en que, al cierre del ejercicio presupuestario, el ejecutivo haya dado cumplimiento al contrato o presupuesto aprobado originalmente por él.

11. Se infiere, por lo tanto, que el ejecutivo es responsable del cumplimiento del trabajo o servicio especificado en el presupuesto aprobado por el cuerpo legislativo. Esto implica que, durante el período de ejecución del presupuesto, el poder ejecutivo, para delegar su responsabilidad a la entidad a la cual se han asignado los fondos, controla sus operaciones a través de un sistema de contabilidad e informes de progreso, destinados a asegurar el cumplimiento del trabajo o la prestación de los servicios establecidos en el presupuesto aprobado.

12. Por lo tanto, el control presupuestario tiene por objeto garantizar la ejecución del trabajo o servicio planeados. El sistema de informes de progreso y de contabilidad se establece para proveer, en determinados períodos durante la ejecución, de informaciones sobre el trabajo realizado y sobre los respectivos gastos incurridos, los cuales son analizados en sus relaciones mutuas, comparando el trabajo planeado con los gastos planeados para el correspondiente período del presupuesto aprobado. Cuando en el trabajo ejecutado y en los gastos efectuados se observan desviaciones inevitables en comparación con los trabajos y gastos previstos, se requieren justificaciones y se adoptan medidas correctivas. Los sistemas de contabilidad y de informes de progreso constituyen pues un medio eficaz de verificación continua de lo que realmente se ha logrado en comparación con el presupuesto aprobado.

13. Sin embargo, en este método es fundamental formular y ejecutar el presupuesto anual en función del trabajo que ha de ejecutarse o los servicios que han de prestarse. Por consiguiente, como requisito fundamental,

/y quizá

y quizá el más importante, cabe mencionar un plan de clasificación que permita a las dependencias del gobierno elaborar y presentar sus proyectos de presupuesto teniendo en cuenta el trabajo o servicio que puede tener relación con los objetivos a largo plazo. En el capítulo siguiente se examinará en detalle la naturaleza e importancia de tal plan de clasificación. En términos generales, la clasificación que se discutirá divide el esfuerzo total de cada dependencia gubernamental en tres amplias categorías, a saber, función, programa y actividad. Estas categorías contribuyen a que dichas dependencias comprendan sus necesidades financieras en función del trabajo o servicio que han de ejecutar. Estas categorías, debidamente identificadas con las unidades de organización encargadas de su ejecución, representan la estructura básica sobre la cual deben descansar los sistemas presupuestarios, de contabilidad y de informes de progreso.

14. El elemento fundamental de un presupuesto basado en funciones, programas y actividades es la finalidad que ha de cumplir cada uno de esos segmentos. El propósito de una actividad, que se define como la porción del trabajo total previsto en un programa dado, consiste en contribuir al logro de las metas aprobadas de ese programa. Por ejemplo, la finalidad de la formación de maestros de enseñanza primaria (que puede considerarse como una de las actividades previstas en un programa de educación primaria) es cooperar en el cumplimiento de los objetivos de la función conexas, vale decir, la educación. La finalidad o el objetivo de una función es, se repite, coadyuvar a la realización de las metas que sirven de fundamento al presupuesto en su conjunto.

15. Establecida una clasificación por función, programa y actividades, su utilidad para facilitar el desarrollo del presupuesto en términos de las metas de trabajo, puede describirse de la manera siguiente. Una dependencia gubernamental encargada de administrar un programa dado debe, en primer término, resolver qué cantidad de trabajo requiere cada actividad prevista en ese programa. La magnitud de cada actividad debería básicamente guardar relación con el objetivo a largo plazo del programa correspondiente y con la parte de ese objetivo que se ha de cumplir durante el año presupuestario.

/16. Los fondos

16. Los fondos que con respecto a cada actividad se necesitan para servicios personales y otros conceptos se determinan a base del trabajo estimado. A su vez, los fondos que se requieren para todo el programa pueden determinarse sumando los gastos de cada actividad. La información sobre la naturaleza y volumen de trabajo que implica cada actividad refleja el contenido del programa en valores físicos y constituye un nexo entre las operaciones pormenorizadas previstas en el programa y sus resultados físicos o producto final del programa. Los costos de cada uno de los programas (derivados de las actividades que lo componen) proporcionan para un determinado sector funcional el costo total de esa función en el presupuesto. Los datos sobre los productos finales de cada programa establecen una relación entre los objetivos presupuestarios a corto plazo y los respectivos objetivos a largo plazo.

17. En el Anexo A al final del presente capítulo se ofrece un modelo de solicitud de consignación de fondos que ilustra el método de presupuesto por programas y actividades. Ese ejemplo se tomó del presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos correspondiente al año fiscal 1962 y se refiere al Servicio de Impuestos Internos, la principal oficina recaudadora de impuestos de ese gobierno. Los rasgos principales de ese proyecto de presupuestos pueden resumirse como sigue:

18. Primero, identifica la unidad de organización (Internal Revenue Service) responsable del programa y las apropiaciones solicitadas para ejecutar el programa (en este caso el nombre que lleva el programa es idéntico a la unidad de organización). Segundo, la asignación de fondos solicitada para el programa se divide en actividades que en realidad corresponden a diversos tipos de trabajo previstos en el programa. La división principal de las apropiaciones solicitadas o del programa en términos de actividades pone de relieve el tipo de trabajo y el costo de cada tipo de trabajo por realizar. Una tercera característica de particular importancia es la exposición narrativa que sigue a la división de las partidas presupuestarias en actividades. En dicha exposición, tras una breve descripción de la finalidad del programa en su conjunto, se explica para cada actividad la naturaleza del trabajo que ha de realizarse y una medida de los resultados a conseguirse en términos de informaciones sobre el volumen de trabajo (work-load). La exposición narrativa y la información pertinente sobre el volumen de trabajo son

/elementos básicos

elementos básicos de la solicitud de consignación de fondos. Sirven para explicar cómo se ha llegado a determinar el total de las apropiaciones solicitadas para el programa. En otras palabras, la apropiación para el programa se edifica con la suma de los costos de las actividades individuales. El costo de cada actividad, a su turno, se determina en función del volumen de trabajo estimado.

19. Finalmente, a la exposición narrativa sigue un cuadro donde el total de fondos asignados se distribuye en una lista uniforme de objetos, como servicios personales, viajes, fletes y acarreos, etc. Debe reconocerse que en el presupuesto tradicional esta información representa la principal forma de presentación de las apropiaciones en un presupuesto convencional. Esta queda relegada a un segundo plano en este ejemplo ya que se destaca más el trabajo ejecutado con los fondos asignados que las cosas que se compran con ellos.

Utilidad del método de presupuestos por programas y actividades
para la administración

20. Un presupuesto por programas y actividades a través de su estructura por funciones, actividades y programas permite reunir y transmitir a todos los niveles de la administración las informaciones necesarias para adoptar decisiones oportunas durante la elaboración del presupuesto. Esta gran ventaja puede describirse convenientemente bajo tres encabezamientos, a saber: 1) formulación y revisión del presupuesto por el ejecutivo; 2) revisión y autorización del presupuesto por el poder legislativo; y 3) ejecución del presupuesto.

21. En la formulación del presupuesto anual por el poder ejecutivo, las decisiones relativas a las sumas propuestas para ser gastadas en funciones generales y programas determinados dentro de cada función son básicamente decisiones de acción práctica de primera importancia. Estas decisiones son con frecuencia decisiones políticas en virtud de las cuales se ejecuta o modifica el plan a largo plazo. Sin embargo, esas decisiones de acción práctica que adopta el ejecutivo en un plano superior se facilitan mediante la revisión de: a) las informaciones pasadas y presentes, por funciones, independientemente de las unidades de organización encargadas de llevar a cabo la totalidad de la función, y b) las informaciones pasadas y presentes sobre lo que se ha realizado y los costos de los programas, dentro de cada función.

22. Una vez adoptadas las decisiones básicas relativas a la magnitud de las funciones y alcance de los programas que se ejecutarán, pueden determinarse las necesidades financieras de cada programa como la suma total del costo de las actividades comprendidas en el programa. La actividad en un presupuesto por programas, como ya se ha indicado, representa una división del trabajo total del programa que mayor utilidad tiene para la administración en el logro de las metas fijadas. Por lo tanto, la solicitud de fondos en función de los servicios personales y otros objetos puede calcularse en forma significativa a base de la información sobre el volumen de trabajo de cada división del trabajo o actividad.

23. La administración encargada del programa puede presentar y justificar su petición de fondos a base del volumen de trabajo correspondiente a cada actividad y de la necesidad de dicho volumen en relación con las metas del programa. Por consiguiente, el proyecto de presupuesto para cada actividad puede analizarse y revisarse desde el punto de vista de si es razonable y adecuado y si ha de contribuir al logro de los objetivos que se persiguen. De ese modo, el jefe del departamento y la oficina central del presupuesto pueden examinar el costo total de un programa - que es la suma total de los costos de cada componente del programa - en función de la importancia y eficacia relativas de las diferentes actividades para alcanzar las metas del programa. En igual forma, la administración en sus niveles superiores (jefe de departamento, oficina central del presupuesto, gabinete) pueden revisar y evaluar la importancia, magnitud y conveniencia relativas de los diversos programas de cualquier sector funcional, y hacer comparaciones entre ellos, en relación con los objetivos de la política inmediata y a largo plazo.

24. Desde el punto de vista de su revisión y autorización por el poder legislativo el presupuesto por programas sometido por el ejecutivo revela lo que se está haciendo y lo que se hará si el cuerpo legislativo aprueba el presupuesto. Es un plan de acción definido y comprensible, que hace más hincapié en la adopción de medidas prácticas de acción - conveniencia, magnitud y costo de los programas propuestos - que en detalles administrativos. El poder legislativo cuenta con una base sólida para revisar el presupuesto y pronunciarse sobre el mismo en los programas propuestos,

/las razones

las razones que se aducen para ejecutar esos programas como objetivos de acción práctica establecidos por el cuerpo legislativo, y la información presente y pasada sobre el costo de los programas y lo que ya se ha realizado de ellos.

25. La información que el poder ejecutivo reúne al formular y presentar el presupuesto también ayuda a la administración a ejercer un control efectivo durante la ejecución del presupuesto. El presupuesto autorizado es una especie de plan básico que se traducirá en acción durante el año. Los sistemas de contabilidad y de informes de progreso suministran datos sobre los gastos en programas y actividades, así como los progresos realizados en su ejecución, vale decir, sobre la misma base que en el presupuesto autorizado o el plan básico. Permiten pues mantener un control continuo de la situación de los programas y actividades y determinar si se está avanzando en el trabajo conforme al ritmo planeado, si se aprovecha la mano de obra en relación al trabajo que se está ejecutando, etc. De ese modo los sistemas de contabilidad e informes de progreso, al suministrar datos sobre el estado actual de cada programa y actividad, llaman la atención de la administración hacia los cambios o problemas importantes. Al mismo tiempo, dichos sistemas permiten reunir datos sobre los gastos y progresos realizados en todo el ejercicio presupuestario y facilitan la contabilidad que el poder ejecutivo presenta al cuerpo legislativo, no sólo de los gastos sino también de lo que se ha llevado a cabo.

Adopción del sistema por programas y actividades

26. Es necesario subrayar que las ventajas de la técnica del presupuesto por programas y actividades antes esbozada no reemplaza a los muchos juicios que deben emitirse al formular y ejecutar el presupuesto ni puede sustituirlos. Tampoco puede la información cuantitativa o cualitativa que proporciona sobre programas y actividades, desempeñar el papel de una supervisión eficaz en los diversos niveles de la organización gubernamental. Su principal mérito - permitir que se comprendan las necesidades financieras en función de los programas que han de llevarse a cabo y el trabajo que ha de ejecutarse en virtud de dichos programas - reside en que reorienta el sistema presupuestario para adaptarlo a las necesidades y condiciones de la planificación económica a largo plazo.

/27. La incorporación

27. La incorporación de la técnica presupuestaria por programas y actividades al sistema presupuestario de un país debe considerarse como un proceso evolutivo determinado por sus recursos y necesidades. Según la experiencia de países que han adoptado esta técnica, puede introducirse gradualmente a través de varios años. Por ejemplo, el establecimiento de funciones, programas y actividades como clasificación corriente para los fines de la contabilidad e informes presupuestarios podría considerarse como un paso inicial, en el cual los datos físicos sobre el volumen de trabajo correspondiente a programas y actividades pueden considerarse suficientes. Con todo, durante esa etapa es posible que no se considere necesario hacer cambios de importancia en la estructura administrativa existente ni en las bases contables. Durante ese paso inicial sería importante familiarizar a la administración, en sus distintos niveles, con la naturaleza y significación de la técnica del presupuesto por programas y actividades dentro del procedimiento presupuestario. Se obtendría así un fundamento objetivo para introducir mejoras, como una medición más exacta de los programas y actividades. Esto podría considerarse como un segundo paso, determinado por las necesidades prácticas de la administración.

28. En los países en desarrollo que han estado formulando y ejecutando planes económicos a largo plazo quizá sería práctico y provechoso comenzar por aplicar esta técnica no a todo el presupuesto sino a los gastos referentes al plan nacional que se ejecutan a través del presupuesto anual. Este procedimiento tiene la ventaja de que esos gastos pueden identificarse fácilmente y agruparse en función de programas y actividades afines. Asimismo pueden obtenerse con un mínimo de dificultades mediciones físicas de programas y actividades y programas identificados, que constituirán valiosa información. Por otra parte, el objetivo a largo plazo de esos programas expresado en términos físicos y financieros e identificados en el plan, permitiría a la administración considerar el presupuesto anual como una serie de etapas en la ejecución del plan.

Anexo A

ESTIMACION PARA EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE LOS ESTADOS UNIDOS

Servicio de impuestos internos

Autorizaciones corrientes:

Salarios y gastos

Para los gastos necesarios del Servicio de Impuestos Internos, incluida la compra (que no exceda de cientos para reemplazo solamente, de los cuales cuarenta ochenta para uso de actividades policíacas pueden sobrepasar en 300 dólares cada uno el límite general de precio de compra del año fiscal en curso) y alquiler de vehículos automotores para pasajeros; y servicios autorizados por la sección 15 de la Ley del 2 de agosto de 1946 (5 U.S.C. 55a) y de testigos peritos conforme a las tarifas que determine el comisionado, incluso para personal supernumerario que no exceda de 8 500 000 dólares 11 200 000 388 000 000 dólares 449 800 000. (5 U.S.C. 133; título 26 U.S.C.; 72 Stat. 1275; Treasury Department Appropriation Act, 1961.)

PROGRAMA Y FINANCIAMIENTO

(Miles de dólares)

	1960 (cifras reales)	1961 (esti- mación)	1962 (esti- mación)
<u>Programa por actividades:</u>			
1. Decisiones, planificación técnica y servicios técnicos especiales	5 835	6 881	7 091
2. Recaudación de impuestos	149 244	170 034	178 261
3. Auditoría de declaraciones de impuestos	128 180	146 173	166 584
4. Investigaciones especiales y evasión de impuestos	18 504	20 796	22 029
5. Trabajo reglamentario de impuestos sobre el alcohol y el tabaco	26 781	29 410	29 943
6. Conferencias y reclamaciones de contribuyentes	13 776	15 977	19 079
7. Servicios jurídicos	9 257	10 945	12 160
8. Inspección	4 867	5 570	5 845
9. Informes estadísticos	2 593	3 038	2 877
10. Dirección ejecutiva	4 387	5 079	5 931
Gastos totales del programa	363 424	413 903	449 800
11. Relación entre gastos y compromisos: gastos financiados con compromisos de otros años, valor neto (-)	-37	-----	-----
Compromisos totales	363 387	413 903	449 800
<u>Financiamiento:</u>			
Saldos no comprometidos vencidos	863	-----	-----
Nuevos compromisos autorizados	364 250	413 903	449 800
<u>Nuevos compromisos autorizados:</u>			
Fondos consignados	364 250	388 000	449 800
Asignación complementaria propuesta para aumentos de sueldos	-----	25 903	-----

El Servicio de Impuestos Internos es la principal oficina recaudadora de impuestos del Gobierno Federal. En 1960 el total bruto recaudado por dicho Servicio alcanzó a 92 mil millones de dólares aproximadamente.

En los últimos seis años el número de declaraciones de impuestos presentadas aumentó de 88.6 a 94.4 millones. Si bien una mayor eficiencia y la introducción de equipo automático han permitido a dicho Servicio atender este mayor volumen de trabajo, no ha sido posible aumentar correspondientemente el trabajo que exige mayor tiempo, referente al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Como parte de un programa tendiente a remediar esa situación y recuperar parte de la pérdida anual de ingresos que experimenta actualmente el Gobierno, la recomendación de 1962 prevé fondos para continuar aumentando el personal autorizado en 1961 para desempeñar esa labor y seguir adelante con la instalación de un sistema de computadores electrónicos para mantener un archivo general consolidado de las cuentas de los contribuyentes.

Esos fondos, que permitirán aumentar considerablemente el trabajo realizado, como se indica en los cuadros siguientes en que se consigna el volumen de trabajo (sobre todo en materia de recaudación y auditoría) constituyen el segundo paso de un plan a largo plazo para mejorar el cumplimiento de nuestras leyes tributarias.

1. Decisiones, planificación técnica y servicios técnicos especiales. El servicio interpreta las disposiciones reglamentarias, emite dictámenes y prepara reglamentos y las decisiones de la Tesorería. Dirige investigaciones permanentes sobre las lagunas y desigualdades de las leyes fiscales y problemas conexos; proporciona servicios técnicos especiales y negocia tratados tributarios con los gobiernos extranjeros.

ALGUNOS DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

	1960 (cifras reales)	1961 (Estimación)	1962 (Estimación)
Decisiones y opiniones consultivas	68 311	65 000	65 500
Reglamentos, formularios de impuesto, análisis, redacción e informes legislativos	2 573	3 000	3 000
Investigación, análisis y preparación de decisiones para su publicación	2 784	3 000	3 000

2. Recaudación de impuestos. Esta actividad comprende: obtención de las declaraciones atrasadas y cobro de cuantías morosas; recibo de declaraciones y remesas; contabilidad tributaria; teneduría de libros; verificación aritmética de las declaraciones de impuestos; determinación de la obligación tributaria con respecto a las declaraciones hechas en el formulario 1040 A; preparación de cuentas; cómputo y programación de los reembolsos; archivo de declaraciones y datos y asistencia personal a /los contribuyentes

los contribuyentes sobre asuntos relacionados con todas estas funciones.

ALGUNOS DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

(En miles)

	1960	1961	1962
	(cifras reales)	Estimaciones	
Declaraciones de impuestos entregadas - todos los tipos	94 399	97 013	98 663
Verificaciones del impuesto a la renta personal	50 156	50 612	51 291
Reembolsos programados del impuesto a la renta personal	35 446	36 424	36 908
Avisos de cuentas por cobrar	5 907	5 900	6 150
Cuentas abiertas de contribuyentes morosos	2 397	2 774	3 007
Cuentas cerradas de contribuyentes morosos	2 656	2 866	3 007
Declaraciones atrasadas obtenidas (total del servicio)	997	1 669	1 934

3. Auditoría de declaraciones de impuestos. Esta actividad abarca la labor principal del servicio referente al cumplimiento de las leyes tributarias. Comprende todos los exámenes, auditorías, investigaciones y consultas officiosas para verificar si las declaraciones y reclamos de los contribuyentes son correctos y completos y para determinar con exactitud la obligación tributaria.

ALGUNOS DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

(Miles)

	1960	1961	1962
	(cifras reales)	(Estimación)	
Declaraciones de impuestos sobre la renta, los bienes y las donaciones (examinadas)	2 763	2 919	3 400

4. Investigaciones especiales y evasión de impuestos. Esta función comprende la investigación de la evasión fiscal, incluso la formulación de recomendaciones sobre persecución, sanción por fraude, y responsabilidad civil de los contribuyentes. La función relativa al examen de las solicitudes presentadas por quienes desean practicar en la Tesorería se transfirió a la actividad 8 - Inspección, durante el último semestre de 1960. En la actividad 8 se muestra todo el trabajo afectuado en 1960.

ALGUNOS DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

	1960	1961	1962
	(cifras reales)	(Estimación)	
Casos de fraudes y aleatorios	15 041	15 100	15 450

5. Trabajo reglamentario de impuestos sobre el alcohol y el tabaco. En virtud de las leyes relativas a licores, tabacos y armas de fuego se determina la obligación tributaria, se reglamentan las prácticas comerciales y operaciones de la industria del alcohol y el tabaco y se identifican y sancionan a sus infractores.

ALGUNOS DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

	1960	1961	1962
	(cifras reales)	(Estimación)	
Juicios entablados	9 937	8 000	8 000
Destilerías confiscadas	5 495	4 900	4 900
"Mash" confiscado (miles de galones víneros)	4 274	3 850	3 850
Detenciones	10 376	9 800	9 800
Inspecciones (incluye a los comerciantes con permiso de la Federal Alcohol Administration)	38 560	37 000	37 000

6. Consultas y reclamaciones de contribuyentes. Esta actividad comprende el trabajo formal de apelación con respecto a la obligación tributaria, interés, multas (excepto alcohol, tabaco, narcóticos y armas de fuego, en las causas protestadas, emisión de notificaciones reglamentarias, consideración de los reclamos y de las ofertas de transacciones en los casos de apelaciones que han sido rechazadas por los directores de distrito. En 1960, se cerraron 27 447 casos, un total estimado de 27 600 en 1961 y de 30 230 en 1962.

7. Servicios jurídicos. En esta actividad están comprendidos todos los servicios de asistencia jurídica incluso la emisión de dictámenes jurídicos que sirvan de guía a los funcionarios del servicio, asume la defensa de las demandas presentadas al tribunal fiscal de los Estados Unidos, recomendaciones al Departamento de Justicia sobre la forma de seguir las acciones y apelaciones civiles y criminales y revisión de las reducciones, reembolsos y créditos de 100 000 dólares o más.

ALGUNOS DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

Casos vistos	1960	1961	1962
	(cifras reales)	(Estimación)	
<u>Litigio</u>			
Casos ante el Tribunal Fiscal, Incluso Corte de Apelaciones y Corte Suprema)	6 848	7 000	7 200
Casos ante los tribunales federales de primera instancia	1 080	1 200	1 400
<u>Cumplimiento de leyes</u>			
Casos de fraude	1 648	1 675	1 780
Evasión de impuestos del alcohol y el tabaco	5 636	5 700	5 700
<u>Demandas</u>			
Demandas en contra del impuesto, a la herencia, quiebras y procedimientos de administración judicial, recaudaciones, embargos, etc.	11 190	11 000	11 250
Revisión de cobro excesivo de impuesto y reembolsos propuestos sobre los 100 000 dólares	624	625	660
Decisiones y opiniones técnicas	807	1 000	1 000

/8. Inspección.

8. Inspección. Esta actividad comprende la auditoría y seguridad internas del servicio. Durante el último semestre de 1960 el examen de las solicitudes presentadas por quienes desean practicar en la Tesorería, la investigación de los cargos contra las personas inscritas con tal objeto, se transfirió de la actividad 4 (con modificaciones que reducirán sustancialmente el número de investigaciones).

DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

	1960 (cifras reales)	1961 (esti- mación)	1962 (esti- mación)
Exámenes auditoría interna	255	250	250
Investigaciones sobre el carácter de los solicitantes	3 292	4 700	5 850
Investigaciones sobre la conducta del personal	547	550	600
Investigaciones sobre encuestas especiales	1 245	1 400	1 600
Investigaciones sobre reclamos de agravio y sobre discriminación	131	130	130
Investigaciones sobre inscripción	5 251	1 300	1 300

9. Informes estadísticos. Las estadísticas se preparan mediante la elaboración de muestras de declaraciones de impuestos con el objeto de obtener informaciones básicas anuales sobre impuestos, ingresos, descuentos y otros rubros financieros que exige la ley. Las funciones relativas a la preparación de informes repetitivos y periódicos, que antes se ejecutaban en esta actividad se transfirieron a la División de Informes recientemente creada bajo la dirección del Ejecutivo.

DATOS SOBRE EL VOLUMEN DE TRABAJO

	1960 (cifras reales)	1961 (esti- mación)	1962 (esti- mación)
Declaraciones e informes transcritos y editados	706 582	898 290	904 200
Informes estadísticos publicados (cuadros y páginas de texto)	4 793	800	1 000

11. Relación entre gastos y compromisos. La relación se obtiene de los balances de fin de año de algunos recursos y ajustes aplicables, como se refleja en el siguiente cuadro (en miles de dólares):

	1959 (cifras reales)	1960 (cifras reales)	1961 (estimación)	1962 (estimación)
Algunos recursos a fines del año: Inventarios y rubros pedidos:				
Almacenes (bienes no utilizados en los proyectos)	468	431	431	431
Pedidos impagos no entregados (saldos de las consignaciones comprometidos para bienes y servicios, pedidos y no recibidos aún)	1 323	1 244	1 244	1 244
Total de algunos recursos a fines del año	1 791	1 675	1 675	1 675
Recursos a comienzos de año (-)		-1 791	-1 675	-1 675
Ajuste de algunos recursos declarados a comienzos del año		78	-	-
Gastos financiados con compromisos de otros años, valor neto (-)		-37	-	-

CLASIFICACION POR OBJETO DE LOS GASTOS

(En miles de dólares)

	1960 (cifras reales)	1961 (esti- mación)	1962 (esti- mación)
11. Remuneración del personal:			
Puestos permanentes	294 481	335 762	361 174
Puestos no permanentes	8 529	9 147	11 153
Otras formas de remuneración del personal	4 609	3 211	1 974
Total, remuneración del personal	307 618	348 120	374 300
12. Prestaciones del personal	20 767	26 088	28 085
21. Viaje y transporte de personas	9 188	11 545	13 398
22. Fletes y acarreos	1 592	1 732	1 885
23. Alquiler, comunicaciones y servicios	9 768	10 541	14 141
24. Imprenta y reproducción	6 370	6 347	6 488
25. Otros servicios	2 685	3 241	3 414
26. Suministros y materiales	3 509	3 836	4 404
31. Equipo	1 876	2 443	3 674
42. Seguro: reclamos e indemnizaciones	14	10	10
Total de compromisos	363 387	413 903	449 800

RESUMEN DEL PERSONAL

Número total de puestos permanentes	49 439	52 005	54 698
Equivalente en jornada completa de otros puestos	2 603	2 516	3 044
Promedio de todos los empleados	50 994	53 314	57 124
Número de empleados a fines del año	50 183	53 000	55 700
Grado medio de servicios generales	7.6	7.6	7.8
Sueldo medio de servicios generales	\$6 161	\$6 668	\$6 811

CAPITULO II

Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades

Introducción

29. En el capítulo anterior, se señaló brevemente la importancia que reviste en el presupuesto por programas y actividades la clasificación basada en funciones, programas y actividades. En este capítulo se trata de describir en detalle la naturaleza de esa clasificación y su relación con las unidades de organización y objeto del gasto.

30. Para atender adecuadamente las necesidades de la administración en los diversos niveles gubernamentales, el presupuesto por programas y actividades requiere un plan general de clasificación que agrupe las diversas clases de actividades del gobierno teniendo en cuenta los objetivos nacionales que con ellas se espera alcanzar. Dicho plan de clasificación supone la identificación y el establecimiento de: a) funciones - grandes divisiones del esfuerzo total dirigido hacia una finalidad principal del gobierno; b) programas - segmentos de una función que permiten obtener un producto final que sirve al objetivo funcional; y c) actividades - divisiones de un programa en tipos homogéneos de operaciones o trabajos orientados hacia la misma finalidad que el programa. Esta clasificación, debidamente identificada y establecida en relación con las organizaciones encargadas del trabajo, permite que durante el proceso de elaboración presupuestaria se emitan juicios y adopten decisiones más equilibradas; facilita la distribución de los recursos disponibles conforme a los objetivos de acción práctica, la formulación del proyecto de presupuesto en función de las metas a largo plazo, la revisión de los planes de trabajo con relación a los gastos y el control de la ejecución del presupuesto autorizado.

31. Para que ese plan de clasificación contribuya útilmente a facilitar la adopción de decisiones, debe adaptarse a la situación de cada país. Las funciones, los programas y las actividades deben reflejar los objetivos que han de alcanzarse con el plan presupuestario del gobierno de que se trate. Si bien algunas funciones pueden ser comunes a varios países, en la práctica es imposible efectuar clasificaciones uniformes para todos los gobiernos debido a diferencias en los programas, las actividades y la /estructura administrativa.

estructura administrativa. En el Anexo B se presenta un ejemplo del plan de clasificación de un presupuesto por programas y actividades correspondiente a un país, las Filipinas.

Clasificación funcional

32. La función puede definirse como una división principal del esfuerzo organizado total del gobierno encaminada a prestar un servicio público concreto y definido, como la defensa nacional, la educación, la salud pública o la agricultura. Representa la agrupación de los programas y las actividades de las organizaciones según los fines que persiguen, siendo cada uno importante desde el punto de vista de los deberes y responsabilidades del gobierno en su conjunto. La principal utilidad de la clasificación funcional es que sirve como fuente de informaciones generales sobre la naturaleza de los servicios del gobierno y sobre la proporción de los gastos públicos que se destina a cada servicio en particular. Tal como se usa en el procedimiento presupuestario, es más informativa para el público en general; es de interés primordial para la revisión por altos funcionarios de las ramas legislativa y ejecutiva; y es de sumo valor para la formulación, revisión y ejecución de los objetivos generales de acción práctica.
33. El término objetivo - según se emplea en esta definición - se refiere más bien a los servicios prestados que a los objetivos de acción práctica a largo plazo del gobierno. La clasificación funcional tiene por objeto agrupar los gastos del sector público con arreglo a los objetivos inmediatos o a corto plazo que se persiguen, lo que contribuye al logro de objetivos generales de acción práctica, como el fomento del desarrollo económico. Si esos objetivos a largo plazo se usaran como base para la clasificación funcional, sería difícil definir categorías importantes que se excluyeran mutuamente. Por ejemplo, son pocos los gastos que podrían considerarse que no contribuyen de algún modo al desarrollo económico. En una amplia categoría de ese tenor se incluirían aquellos gastos que contribuyen directamente a alcanzar toda una serie de objetivos a corto plazo, como la prestación de servicios de salud o educación.
34. El hecho de que la mayoría de los gobiernos proporcionan un tipo común de servicios básicos ha hecho que se determinen categorías funcionales básicas, las que podrían adoptarse y modificarse según lo exijan las
/circunstancias de

circunstancias de cada país. Por ejemplo, el Segundo Seminario de Presupuesto, celebrado en Bangkok en 1957 recomendó,^{1/} para los países del Asia y el Lejano Oriente, la siguiente clasificación como base satisfactoria para establecer una clasificación funcional de los gastos presupuestarios:

Categorías funcionales básicas

Servicios Económicos

Agricultura y recursos no minerales
 Combustible y energía
 Otros recursos minerales, industria manufacturera y construcción
 Transporte, almacenamiento y comunicaciones
 Otros servicios económicos

Servicios Sociales

Educación
 Salud
 Servicios de seguridad y bienestar social
 Otros servicios sociales

Servicios Generales

Administración general
 Defensa
 Otros servicios generales

Partidas de Gastos no Asignables

En el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función^{2/} se describen esas categorías y se exponen con detalle los problemas que presenta el establecimiento de una clasificación funcional. La actual versión del Manual sirvió como documento de trabajo en el segundo Seminario sobre presupuestos, celebrado en Bangkok en 1957, en el Seminario sobre clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica, celebrado en Santiago en 1959 y en otro celebrado en Addis Abeba en septiembre de 1961. En este último se recomendó^{3/} que se usara una clasificación análoga en los países africanos.

^{1/} Véase el informe sobre The Second Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in the ECAFE Region (E/CN.11/BRW.3/L.2), documento N° 2 del Seminario.

^{2/} Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta, 58.XVI,2.

^{3/} Véase Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Africa (E/CN.14/117/BRW.1/11/Rev.1).

35. La clasificación de los gastos presupuestarios por categorías funcionales proporciona información sobre el importe total invertido en un servicio dado, sin tener en cuenta las unidades de organización encargadas de prestar ese servicio. Por ejemplo, el total de recursos gastados por un gobierno en los servicios de educación pueden dividirse en el presupuesto entre varios organismos como el departamento de educación que es probable los absorba todos, el departamento de salud, para educación sanitaria y el departamento de agricultura, para educación agrícola. En cambio, el presupuesto tradicional que se divide en departamentos no da una idea cabal del esfuerzo total realizado en ningún sector funcional. A modo de ilustración, el Anexo B muestra que el Departamento de Obras Públicas y Comunicaciones de las Filipinas realiza actividades clasificables en 10 de las 14 categorías funcionales.

36. El presupuesto de los Estados Unidos, basado en el concepto de resultado, es otro ejemplo de clasificación por funciones generales. Los gastos de los departamentos del Gobierno de los Estados Unidos los resumen en el presupuesto las siguientes categorías:

- Defensa nacional
- Asuntos internacionales y finanzas
- Investigaciones y tecnología espaciales
- Agricultura y recursos agrícolas
- Recursos naturales
- Comercio y transportes
- Vivienda y desarrollo de la comunidad
- Salud, trabajo y bienestar
- Educación
- Prestaciones y servicios a ex-combatientes
- Interés
- Gobierno general

El Mensaje Presidencial que acompaña al presupuesto pormenorizado que se somete a la consideración del Congreso de los Estados Unidos se prepara teniendo en cuenta estas funciones principales, examinando las realizaciones pasadas y presentes y presentando el plan del Presidente para el ejercicio presupuestario. En apoyo de esa presentación se presentan informes financieros para cada departamento y dependencia por funciones y subfunciones. Por ejemplo, los datos sobre el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos se reflejan en las categorías funcionales que se enumeran a continuación:

/Asuntos internacionales

Asuntos internacionales y finanzas
Ayuda económica y financiera
Agricultura y recursos agrícolas
Subvenciones a los agricultores y ajuste de la producción
Financiamiento de la adquisición de fincas y su operación
Financiamiento de los servicios rurales telefónicos y de electricidad
Tierras agrícolas y recursos hidráulicos
Investigación y otros servicios agrícolas

Recursos naturales

Recursos forestales

Salud, trabajo y bienestar

Otros servicios de bienestar

Los datos sobre los gastos correspondientes a esas categorías resumidas derivan de una codificación funcional de las asignaciones de fondos que representan los programas y las actividades del departamento. De ese modo, los datos financieros para cada rubro del plan de trabajo del presupuesto de los Estados Unidos se resumen en los principales servicios prestados por el gobierno.

37. Este ejemplo pone de manifiesto que los gastos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos se reparten entre cuatro de las doce categorías funcionales. Como en el caso de las Filipinas, esto demuestra que en el presupuesto por programas y actividades las categorías funcionales no se ciñen necesariamente a las pautas de organización, lo que no significa que las responsabilidades departamentales deban modificarse, sino que subraya la necesidad de clasificar los gastos de los departamentos conforme a los objetivos a que responden.

Clasificación por programas

38. En un presupuesto por programas y actividades un programa puede definirse como un fragmento significativo del esfuerzo inherente a una función cuyo objeto es lograr un producto final que forma parte de un servicio básico del gobierno. El programa representa un conjunto de actividades importante desde el punto de vista de las responsabilidades de la organización y que al mismo tiempo puede identificarse como parte de una función. Como tal, el programa sirve de base para examinar lo que se ha avanzado en determinado sector funcional hacia el logro de los objetivos. Por ejemplo, el Servicio de Conservación del Suelo del Departamento de

/Agricultura de

Agricultura de los Estados Unidos presenta varios programas en el presupuesto, a saber, actividades de conservación, protección de cuencas hidrográficas, prevención de crecidas, programa de conservación de las grandes llanuras y proyectos de conservación y aprovechamiento de las aguas. Todos esos programas pueden clasificarse bajo la subfunción de tierras agrícolas y recursos hidráulicos y cada uno comprende actividades y tareas identificadas.

39. La clasificación por programas constituye así un vínculo entre los amplios servicios gubernamentales comprendidos en las categorías funcionales y las actividades que reflejan el plan de trabajo de las dependencias ejecutoras. Esto constituye una base útil para las decisiones de alto nivel que se adoptan en el plano ejecutivo y legislativo sobre la asignación de recursos entre los principales componentes de un sector funcional, según si contribuyen al logro de los objetivos que persigue el plan de trabajo en su totalidad.

40. Una característica conveniente de un programa es que produce un resultado final mensurable. Sin embargo, esto es más posible en algunos programas que en otros. Por ejemplo, un programa de construcción de carreteras se traduce en determinado kilometraje de caminos, en tanto que el resultado de un programa de investigación médica es difícil de medir e identificar. El hecho de que no se obtenga un objeto mensurable no debe impedir el establecimiento de un programa que de otro modo satisface el criterio de ofrecer una base adecuada para evaluar lo que se ha realizado en el logro de los objetivos funcionales.

41. Las diferencias en la estructura de la organización, así como en la naturaleza y el alcance de las tareas gubernamentales se traducen en un grado considerable de variación en la clasificación por programas. Si se examinan minuciosamente las autorizaciones, las responsabilidades, los objetivos y la organización de un departamento o dependencia se podrá establecer una clasificación más apropiada según las respectivas funciones. Una vez que el esfuerzo total de una dependencia se ha dividido en categorías de programas es esencial, para fines administrativos, establecer claramente qué responsabilidad corresponde a cada entidad para llevar a cabo el programa identificado.

/42. En algunas

42. En algunas dependencias puede suceder que el plan de trabajo total sea tan restringido y esté tan relacionado entre sí que no convenga descomponerlo en más de un programa, o puede darse el caso de programas que, a pesar de tener el mismo objetivo básico e idéntico resultado final sean ejecutados por distintas organizaciones. Cuando ello sucede, debe tenerse cuidado de identificar los distintos programas para determinar la relación que existe entre ellos. En otras dependencias un programa lógico puede dividirse en dos o más partes debido a la importancia relativa de algunos aspectos del trabajo o a la necesidad de emplear métodos o técnicas especiales. Por ejemplo, en las Filipinas la educación vocacional se trata como un solo programa. En otro país, por la magnitud y naturaleza de ese programa puede ser preferible identificar como programas distintos la enseñanza industrial y la comercial, la capacitación en industrias caseras, etc. Por lo tanto, en cada modalidad de aplicación del presupuesto por programas y actividades el establecimiento de categorías de programas requiere un estudio minucioso y buen discernimiento con el objeto de obtener la clasificación más conveniente para ese país.

Clasificación por actividades o proyectos

43. Dentro del presupuesto por programas y actividades, las actividades o proyectos constituyen la división del esfuerzo total, previsto en un programa, en tipos de trabajo razonablemente homogéneos que contribuyen al logro del producto final de un programa. La actividad o proyecto representa una agrupación de trabajos que posee identidad administrativa dentro de la organización responsable y que sirve de base para evaluar lo que se ha realizado desde el punto de vista de los objetivos del programa.

44. Como puede verse en el Anexo B, con respecto al Gobierno de las Filipinas, la subdivisión de un programa se denomina allí proyecto. En el presupuesto de los Estados Unidos pese a que en algunos casos proyecto y actividad se usan indistintamente, es corriente dar el nombre de actividad a una subdivisión de un programa. En este manual, se sugiere que se denomine actividad a la subdivisión de un programa actual o en curso y proyecto a la de un programa de gastos de capital. Se logra así cierta

/congruencia en

congruencia en la terminología y es fácil identificar los gastos de capital.^{1/}

45. En un presupuesto por programas y actividades las actividades o los proyectos constituyen los elementos esenciales para que la administración pueda basar el desarrollo y presentar el proyecto de presupuesto y para la contabilidad y presentación de informes. La característica básica de una actividad es que representa la agrupación de tareas que permite a los funcionarios de las dependencias tomar decisiones administrativas y analizar los resultados. Para lograr su máxima eficacia a ese respecto, es conveniente que las actividades puedan ser sometidas a alguna medición estadística, - como por ejemplo, en función del volumen de trabajo atendido el aprovechamiento del personal, costos unitarios, etc. Con todo esas mediciones deben hacerse sobre una base práctica en relación con las necesidades específicas de la administración para evaluar el rendimiento del trabajo en cada actividad. En el presupuesto por programas y actividades no se requiere una forma típica de medición para cada actividad.

46. El examen de la estructura institucional, las responsabilidades asignadas, y los procedimientos de trabajo permitirá determinar las subdivisiones que más convengan a un programa. Las actividades que se seleccionen pueden ser de amplio o limitado alcance según la naturaleza y magnitud del programa, el trabajo que supone, y las necesidades a que deben hacerse frente. A modo de ejemplo, cabe señalar que el programa del Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos está dividido en 10 actividades, en tanto que en el presupuesto de las Filipinas el mismo programa se refleja en función de cuatro actividades:

Estados Unidos: Servicio de Impuestos Internos

Programa por actividades

1. Decisiones, planificación técnica y servicios técnicos especiales
2. Recaudación de impuestos
3. Auditoría de declaraciones e impuestos
4. Investigaciones especiales y evasión de impuestos
5. Trabajo reglamentario de impuestos sobre el alcohol y el tabaco
6. Conferencias y reclamaciones de contribuyentes

^{1/} Con todo, por motivos de conveniencia en este manual se emplea generalmente el término actividad para designar una subdivisión de un programa.

7. Servicios jurídicos
8. Inspección
9. Informes estadísticos
10. Dirección ejecutiva

Filipinas: Servicio de Impuestos Internos

Programa por actividades

1. Decisiones en materia de impuestos y otros servicios jurídicos
2. Determinación de los impuestos
3. Recaudación de impuestos
4. Administración general

El número de actividades debe mantenerse a un nivel mínimo compatible con la necesidad de hacer una bien fundada evaluación de la marcha de los trabajos previstos en un programa. El análisis del rendimiento no debe complicarse indebidamente dividiendo un programa en muchas categorías que en lugar de contribuir a la eficacia del presupuesto y presentación de informes de progreso pueden entorpecerla. Sin embargo, en todos los casos, las actividades en su conjunto deben abarcar todo el trabajo realizado por una organización determinada con arreglo a un programa. También es importante, cuando un solo tipo de actividad es común a varios programas, identificarlo en cada uno de los programas.

47. Algunas veces la identificación de las subdivisiones de un programa originará actividades que no coinciden con las unidades de organización internas de una dependencia. Para subvenir mejor a las necesidades de la administración, estas dos clasificaciones (actividades y organización) deben sincronizarse en la medida de lo posible, de modo que un solo juego de datos financieros y sobre el volumen de trabajo pueda usarse en la fiscalización y evaluación del rendimiento en cada clasificación. Sin embargo, al iniciarse el proceso de incorporación al presupuesto del método por programas y actividades esta necesidad de sincronización no requiere necesariamente una acción reorganizadora ni la reunión de datos por actividad y unidad de organización. La clasificación por actividades puede adaptarse a la organización actual como una medida encaminada a satisfacer las necesidades inmediatas. Posteriormente puede procederse a un trabajo de refinamiento para establecer actividades más adecuadas y datos más exactos sobre ellas o introducir posibles mejoras en la distribución del trabajo entre las distintas organizaciones. En todo este esfuerzo, /debe reconocerse

debe reconocerse que el objetivo básico consiste en identificar los costos de las actividades correspondientes a los programas y el rendimiento de las organizaciones sobre la base más práctica, vale decir, en forma adecuada a las necesidades de la administración.

48. Un problema típico de esta naturaleza es el que se plantea en un organismo con varias actividades, donde cada una de ellas puede ser llevada a cabo por distintas organizaciones centrales, pero en el que cada oficina local puede realizar investigaciones referentes a todas las actividades. Lo ideal sería identificar la labor que sobre cada actividad se realiza en una oficina local a fin de poder efectuar el mejor análisis de los programas. Sin embargo, en ese caso las necesidades inmediatas podrían atenderse mediante una clasificación distinta que abarque todo el trabajo de investigación. Más adelante podría perfeccionarse el sistema para identificar el costo de las investigaciones sobre el terreno aplicables a cada actividad.

49. Del mismo modo, en un presupuesto por programas y actividades lo ideal sería distribuir entre las subdivisiones de los programas el costo de las tareas de índole general o de servicio, como dirección ejecutiva e administración general. Esto es conveniente para identificar en su totalidad los gastos de una subdivisión de un programa, incluyendo los gastos directos e indirectos como los servicios generales. En esos casos, también deben poderse identificar los gastos correspondientes a servicios generales, conjuntamente con el método y las bases empleadas para distribuirlos entre las actividades. Pero según se ha mostrado en el ejemplo anterior, esos servicios generales pueden reflejarse como una actividad auxiliar, es decir, una que necesitaría ser distribuida entre las actividades del programa para determinar con exactitud los gastos totales que entrañan. Este es otro sector en el que pueden introducirse mejoras después de las etapas iniciales del establecimiento de un presupuesto por programas y actividades.

Gastos de capital

50. Una de las finalidades básicas del presupuesto por programas y actividades es llegar a clasificaciones apropiadas para medir y evaluar el rendimiento en relación con las responsabilidades asignadas. Para alcanzar esa finalidad de manera equitativa, conviene excluir de los programas y las /actividades en

actividades en ejecución aquellos desembolsos que son de naturaleza extraordinaria, es decir, gastos que reportarán beneficios tras un largo plazo, por ejemplo, después de un año. Esto sucede especialmente cuando los datos financieros se registran sobre la base de valores en efectivo o de obligaciones, en que el costo total del desembolso se cargaría contra el programa o proyecto en un período contable. Por ejemplo, si el costo de construir una nueva escuela se carga al costo de operación de un programa de educación, el costo por estudiante matriculado en ese año no será comparable al del año siguiente. En esos casos, los datos sobre el rendimiento de los programas pretéritos, presentes y futuros en el mismo campo no pueden analizarse debidamente en su relación mutua. Del mismo modo, los costos unitarios o los costos totales de programas y actividades de otro modo comparables tendrían poco valor comparativo y no podrían emplearse como base equitativa para las decisiones administrativas.

51. Otro beneficio que se obtiene al separar los gastos de capital es que los programas o proyectos de capital pueden estudiarse en relación con otras propuestas competitivas dentro del plan de trabajo total de un sector funcional dado y en comparación con gastos análogos en otros sectores. Además, la separación de los programas y proyectos de capital facilitará las pruebas de viabilidad con respecto a los materiales, mano de obra, divisas, etc. disponibles y a los análisis de la demanda futura del programa o proyecto teniendo presente los ingresos previstos.

52. Por consiguiente, para obtener mejores resultados, los gastos de capital en un presupuesto por programas y actividades dadas las condiciones precisadas deben separarse de los gastos corrientes y ser tratados como programas o proyectos distintos como convenga, según la naturaleza del trabajo de que se trate. En tales casos debe tenerse cuidado de identificar con el mismo título los gastos corrientes y los gastos de capital que persiguen una misma finalidad, a fin de poder comprender debidamente su relación.

53. Cuando un país emplea un presupuesto de capital aparte, los problemas de ese tipo pueden resolverse en parte gracias a diferenciaciones que ya se están haciendo o a otras prácticas que se siguen conforme a los procedimientos presupuestarios de determinado país. Según la naturaleza de la diferenciación requerida, por ejemplo, este problema puede ser de muy poca

/consecuencia en

consecuencia en un país que emplee una cuenta de capital aparte vinculada en el presupuesto total a una cuenta corriente. Por otro lado, en un país como los Estados Unidos, donde las cuentas de capital y corriente pueden combinarse y donde las transacciones financieras se imputan a las actividades a base de su costo (véase el capítulo III), la total separación de los gastos de capital puede ser innecesaria porque los beneficios del desembolso se cargan a la actividad teniendo en cuenta el uso. Con todo, aún en esos casos puede ser conveniente identificar la cuantía del desembolso de capital que supone en determinado período contable para otros fines analíticos, como para estudiar la conveniencia de destinar esos gastos a uno de dos programas competitivos.

Objeto de los gastos

54. Según la forma tradicional de presupuesto del gobierno, la principal clasificación de datos que en general se emplea para revisar y analizar las solicitudes de fondos y para el control de las operaciones es la clasificación según el objeto de los gastos, es decir, lo que se comprará con los fondos consignados. En cambio, en el presupuesto por programas y actividades la revisión, el análisis y el control destacan lo que ha de realizarse, es decir, las actividades y programas planificados. Sin embargo, la clasificación según el objeto de los gastos todavía se conserva como clasificación secundaria para respaldar la presentación del presupuesto por programas y actividades. Las categorías de objetos, como tales, sirven como una base uniforme para la clasificación de rubros que adquieren todas las dependencias independientemente de las finalidades a que se destinarán esos objetos. Ello permite revisar el carácter de las compras efectivas y proyectadas y constituye un fundamento para los análisis económicos.

55. En los presupuestos por programas y actividades de los Estados Unidos y las Filipinas las clasificaciones por objeto del gasto son las siguientes:

Estados Unidos: Clasificación uniforme por objeto del gasto

Servicios personales y prestaciones
 Remuneración del personal
 Prestaciones del personal
 Prestaciones del antiguo personal

Servicios y suministros por contrata
 Viajes y transporte

/Fletes y

Fletes y acarreos
Alquileres, comunicaciones y servicios públicos
Impresión y reproducción
Otros servicios
Suministros y materiales

Adquisición de bienes de capital
Equipo
Tierras y estructuras
Inversiones y préstamos

Donaciones y cargos fijos
Donaciones, subsidios y contribuciones
Seguro: reclamos e indemnizaciones
Reembolso de préstamos y dividendos
Reembolsos

Filipinas: Clasificación uniforme por objeto de los gastos

Servicios personales
Gastos de viaje
Servicios de comunicaciones
Reparación y conservación de los servicios del gobierno nacional
Servicios de transporte
Otros servicios
Suministros y materiales
Alquileres
Intereses
Donaciones, subsidios y contribuciones
Recompensas e indemnizaciones
Reembolso de préstamos y aportaciones al fondo de amortización
Pérdida de bienes
Pensiones, jubilaciones y gratificaciones
Gastos por concepto de tierras, bonificación de la tierra y estructura agraria
Gastos por concepto de equipo
Gastos por concepto de inversiones
Gastos por concepto de préstamos

56. Las clasificaciones uniformes semejantes a éstas permiten emplear diversas técnicas que son apropiadas y útiles para calcular diferentes clases de gastos. Por ejemplo, las siguientes técnicas facilitan la determinación de las necesidades respecto a varios objetos de gastos:

1. El costo de los servicios personales para determinada actividad puede calcularse multiplicando el número de personal necesario por el salario medio de cada grupo homogéneo de empleados.
2. El costo de los objetos vinculados al número de empleados en una actividad, como por ejemplo, los gastos por concepto de viajes y /equipo de

- equipo de oficina, pueden calcularse multiplicando el costo correspondiente a cada empleado por el empleo medio.
3. El costo de los objetos que no están vinculados a los servicios personales, como los objetos necesarios para la conservación y reparación de los bienes existentes puede calcularse a base de la experiencia que se ha adquirido acerca de la relación que existe entre los costos de conservación y reparación y el costo o valor original del equipo en uso.
 4. El costo de los objetos para los cuales es posible determinar un precio unitario medio puede calcularse multiplicando la cantidad necesaria por el precio unitario medio.
 5. Cuando no es posible aplicar métodos más exactos, puede hacerse un cálculo razonable de los objetos requeridos por una actividad a base del ritmo de cambio que se espera en el volumen de trabajo previsto y su probable influencia sobre los costos - como lo indican los cambios pasados del volumen de trabajo y los correspondientes cambios de los costos.

Por lo tanto, si bien la pormenorización de los gastos de una actividad según el objeto no constituye - en el presupuesto por programas y actividades - la base para asignar fondos, la clasificación según el objeto del gasto es útil para preparar el proyecto de presupuesto y puede facilitar la administración de las operaciones.

57. En el presupuesto de los Estados Unidos, los datos por clase de objeto son indispensables durante la asignación de fondos, para poder revisar la índole de las compras efectivas y proyectadas con destino a los programas y actividades presentados en el plan de trabajo. En las Filipinas, la clasificación por objeto se incorpora al proceso de control de los fondos cuando las asignaciones se clasifican en categorías con arreglo a Servicios personales, Gastos de conservación y otros gastos de funcionamiento, y Equipo (véase el capítulo III, anexo J). Sin embargo, en ambos casos la clasificación por objeto del gasto identifica los insumos necesarios para el trabajo previsto en los programas y actividades; constituye una base uniforme para calcular las necesidades de fondos de las dependencias en todos los niveles de la revisión y proporciona a los administradores una base auxiliar de
/control según

control según convenga a los programas y las actividades en marcha. La aplicación y el empleo de la clasificación por objeto de los gastos en un presupuesto por programas y actividades variará en los distintos países según el programa, la planificación financiera y las medidas de control empleadas. Dependerá de factores como tipos de actividades, la delegación y asignación de responsabilidades y el grado de control financiero que se ejerza en los diversos niveles de la administración.

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
3) Consejo de Seguridad Nacional	II. Funcionamiento y conservación de proyectos homologados en curso III. Fondos de contrapartida. Proyectos prioritarios de desarrollo 1. Proyectos prioritarios de desarrollo 2. Asistencia técnica IV. Fondos de contrapartida* 1. Cuenta especial 2. Proyectos prioritarios de desarrollo I. Planificación de la política de seguridad nacional 1. Planif. polit. de seguridad I. Enseñanza superior 1. Enseñanza universitaria y postuniversitaria II. Investigación 1. Realización de investigaciones aplicadas y básicas 2. Promoción de investigaciones científicas 3. Investigaciones y estudios vulcanológicos III. Administración General 1. Servicio de enfermería 2. Servicio de bibliotecas 3. Conservación y seguridad del recinto universitario 4. Concesión de tierra, Basijan 5. Administración general I. Funcionamiento del Hospital General de las Filipinas 1. Funcionamiento de salas comunes gratuitas y consultorios de beneficencia 2. Funcionamiento de salas comunes pagadas y consultorios privados 3. Capacitación de enfermeras estudiantes 4. Instituto del cáncer 5. Administración general	Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienestar
4) Universidad de las Filipinas	II. Funcionamiento y conservación de proyectos homologados en curso III. Fondos de contrapartida. Proyectos prioritarios de desarrollo 1. Proyectos prioritarios de desarrollo 2. Asistencia técnica IV. Fondos de contrapartida* 1. Cuenta especial 2. Proyectos prioritarios de desarrollo I. Planificación de la política de seguridad nacional 1. Planif. polit. de seguridad I. Enseñanza superior 1. Enseñanza universitaria y postuniversitaria II. Investigación 1. Realización de investigaciones aplicadas y básicas 2. Promoción de investigaciones científicas 3. Investigaciones y estudios vulcanológicos III. Administración General 1. Servicio de enfermería 2. Servicio de bibliotecas 3. Conservación y seguridad del recinto universitario 4. Concesión de tierra, Basijan 5. Administración general I. Funcionamiento del Hospital General de las Filipinas 1. Funcionamiento de salas comunes gratuitas y consultorios de beneficencia 2. Funcionamiento de salas comunes pagadas y consultorios privados 3. Capacitación de enfermeras estudiantes 4. Instituto del cáncer 5. Administración general	Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienestar
1 Hospital General de las Filipinas	II. Funcionamiento y conservación de proyectos homologados en curso III. Fondos de contrapartida. Proyectos prioritarios de desarrollo 1. Proyectos prioritarios de desarrollo 2. Asistencia técnica IV. Fondos de contrapartida* 1. Cuenta especial 2. Proyectos prioritarios de desarrollo I. Planificación de la política de seguridad nacional 1. Planif. polit. de seguridad I. Enseñanza superior 1. Enseñanza universitaria y postuniversitaria II. Investigación 1. Realización de investigaciones aplicadas y básicas 2. Promoción de investigaciones científicas 3. Investigaciones y estudios vulcanológicos III. Administración General 1. Servicio de enfermería 2. Servicio de bibliotecas 3. Conservación y seguridad del recinto universitario 4. Concesión de tierra, Basijan 5. Administración general I. Funcionamiento del Hospital General de las Filipinas 1. Funcionamiento de salas comunes gratuitas y consultorios de beneficencia 2. Funcionamiento de salas comunes pagadas y consultorios privados 3. Capacitación de enfermeras estudiantes 4. Instituto del cáncer 5. Administración general	Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienestar

* Gastos de Capital

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
	<p>II. Administración contable</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Servicio central de contabilidad 2. Servicios locales de contabilidad 3. Servicios de supervisión de la contabilidad <p>III. Administración de personal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administración de sueldos y de clasificación de puestos 2. Procedimiento para el nombramiento del personal <p>IV. Administración general</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administración general 	<p>Administración de Letivos</p> <p>Administración de Justicia</p> <p>X Gobierno general</p> <p>Defensa nacional</p> <p>Mantenimiento del orden y la paz</p> <p>Servicio de la deuda</p> <p>Pensiones y gratificaciones</p> <p>Agricultura y recursos naturales</p> <p>Comercio e industria</p> <p>Transportes y comunicaciones</p> <p>Otro desarrollo económico</p> <p>Educación</p> <p>Salud pública y atención médica</p> <p>Tercer Trabajo y bienes-</p>
7) Oficina del Secretario de Prensa	<p>I. Dirección y coordinación de los servicios y las actividades de publicidad e información del gobierno</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Producción y difusión de las informaciones del gobierno en el extranjero 2. Servicios de prensa de la presidencia <p>II. Funcionamiento de la estación radiodifusora DZEM</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción, programación y funcionamiento de los servicios de radiodifusión 2. Administración general 	<p>X</p>
8) Comisión del Fondo pro Paz y Progreso	<p>I. Promoción de actividades pro paz y mejoramiento</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción de actividades pro paz y mejoramiento 2. Donaciones para los dependientes de las víctimas de la acción de los disidentes 	<p>X</p>

Anexo B (continuación 6)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
17) Instituto Nacional de Investigaciones Científicas e Industriales industriales	I. Administración y realización de investigaciones científicas y estudios tecnológicos 1. Administración general 2. Servicios de información técnica 3. Uniformación y ensayo de materiales y productos 4. Investigaciones, estudios tecnológicos	Servicios Legales Administración de Justicia Gobierno General X Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industria Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico X Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienes- X
18) Junta de Apelaciones del Servicio Civil	I. Servicios de apelación del servicio civil 1. Servicios de apelación del servicio civil	Gobierno General X
19) Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	I. Ejecución de los programas de la UNICEF destinados a las Filipinas 1. Servicios de alimentación infantil 2. Administración general	Gobierno General X
3. Vicepresidencia	I. Mantenimiento de la Vicepresidencia 1. Mantenimiento de la Vicepresidencia	Gobierno General X

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
4. Departamento de Asuntos Exteriores	I. Dirección de los asuntos exteriores 1. Formulación de la política y dirección 2. Relaciones diplomáticas y consulares con países extranjeros 3. Relaciones diplomáticas con organismos internacionales y participación en ellos 4. Administración general	Servicios Legales Administración de Justicia Gobierno general Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industrias Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienes-
5. Departamento de Hacienda 1) Secretaría	I. Administración general y servicios de personal 1. Servicios de fianza de los Gobiernos locales 2. Labor de información y cumplimiento de leyes 3. Servicios nacionales técnicos y financieros 4. Ayuda a los Gobiernos locales 5. Administración general	X
2) Administración de Aduanas	I. Cumplimiento de las leyes aduaneras y administración de actividades conexas 1. Determinación y recaudación de derechos aduaneros, impuestos internos, gravámenes y honorarios 2. Cumplimiento de leyes y medidas colectivas 3. Operaciones maritimas 4. Administración general	X

Anexo B (continuación 8)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función										
3) Oficina de Impuestos Internos	I. Administración y cumplimiento de las leyes de impuestos internos, leyes y reglamentos fiscales especiales 1. Decisiones en materia de impuestos y otros servicios jurídicos 2. Determinación de los impuestos 3. Recaudación de los impuestos 4. Administración general (Fondo de Inspección del Tabaco)	X										
4) Tesorería	I. Dirección de la Tesorería y aplicación de leyes especiales (excepto Servicio Fiscal) 1. Ingresos, desembolsos y liquidaciones en efectivo 2. Fianza de funcionarios y empleados públicos 3. Tramitación y solución de reclamos de pagos atrasados 4. Deuda pública, fondos y subsidios de pensión y jubilación 5. Administración general II. Inversiones de capital* 1. Inversión		X									

* Gastos de capital.

Anexo B (continuación 10)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función																													
3) Tribunales de primera instancia	I. Administración de la justicia	X	Servicios legales			Administración de justicia		Gobierno general		Defensa nacional		Mantenimiento del orden y la paz	X	Servicio de la deuda		Pensiones y gratificaciones		Agricultura y recursos naturales	X	Comercio e industria		Transporte y comunicaciones		Otro desarrollo económico		Educación		Salud pública y atención médica		Trabajo y bienes-	
4) Justicia de los juzgados de paz	I. Administración de la justicia	X																													
5) Comisión de Registro de Tierras	I. Registro de propiedades y actividades técnicas																														
6) Tribunal de relaciones industriales	I. Adjudicación de casos industriales																														
7) Oficina Nacional de Investigaciones	I. Descubrimiento e investigación de delitos																														

Anexo B (continuación 12)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
		Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno General	Defensa Nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la Deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienes-tar
11) Comisión del Código	III. Compra de las instalaciones desmontadoras de la Colonia Penal de Davao *											X			
12) Junta Anti-Dummy	I. Codificación de leyes I. Aplicación de las leyes de nacionalización			X											
13) Tribunal de relaciones agrarias	I. Investigación y prosecución de causas 2. Administración General		X												
14) Tribunal de relaciones demóticas y juvenil	I. Adjudicación de causas agrarias		X												
7) Departamento de Agricultura y Recursos Nacionales	I. Administración de la justicia I. Adjudicación de causas agrarias								X						
1) Secretaría	I. Cumplimiento de leyes de tenencia de la tierra I. Aplicación de la ley de tenencia agrícola II. Administración general y servicios de personal 1. Difusión de informaciones agrícolas 2. Economía agrícola 3. Administración general												X		

* Gastos de capital.

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
2) Dirección de Industrias vegetales	I. Mejoramiento de los cultivos agrícolas 1. Investigación agrícola 2. Propagación y distribución de semillas y plantas 3. Trabajo reglamentario y control de las plagas y enfermedades de las plantas 4. Administración general	X
3) Dirección de Industrias Animales	II. Construcción de mejoras permanentes * 1. Construcción de mejoras permanentes I. Promoción y desarrollo de la industria animal 1. Mejoramiento y desarrollo de la ganadería y la avicultura 2. Inmunización, cuarentena y otros servicios de control 3. Investigación 4. Administración general	X X X X
	II. Construcción de mejoras permanentes * 1. Construcción de mejoras permanentes III. Compra de animales de cría * 1. Compra de animales de cría	X X

* Gastos de capital.

Anexo B (continuación 14)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
4) Dirección de Pesca	I. Conservación y desarrollo de los recursos acuáticos 1. Administración pesquera 2. Investigación, experimentación y desarrollo de pesquerías 3. Administración general II. Construcción de mejoras permanentes * 1. Construcción de mejoras permanentes	Agricultura y recursos naturales X Pesca X Conservación y desarrollo de recursos acuáticos X Otros departamentos X
5) Dirección de Mareas	I. Estudio, desarrollo y administración de los recursos marinos 1. Estudio geológico 2. Estudio de las tierras mineras 3. Administración de las tierras mineras y petrolíferas 4. Servicios mineros y metalúrgicos 5. Administración general	Agricultura y recursos naturales X Pesca X Conservación y desarrollo de recursos acuáticos X Otros departamentos X
6) Dirección de Suelos	I. Estudio y conservación del suelo 1. Estudio y clasificación del suelo 2. Control de la erosión 3. Servicios de investigación y laboratorio 4. Administración general II. Construcción de mejoras permanentes * 1. Construcción de mejoras permanentes	Agricultura y recursos naturales X Pesca X Conservación y desarrollo de recursos acuáticos X Otros departamentos X

* Gastos de capital.

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
		Servicios Legislativos	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Tributo y bienes
7) Dirección de Extensión Agrícola	I. Servicios de extensión agrícola 1. Divulgación de información agrícola en las zonas rurales 2. Promoción de mejoras prácticas, agrícolas, de cultivo y producción de cosechas 3. Demostración de prácticas caseras útiles y de aprovechamiento de los alimentos 4. Promoción de los Clubes H-4 y de otras organizaciones cívicas 5. Administración general II. Estudios de suelos 1. Estudios de terrenos públicos 2. Levantamiento de suelos 3. Verificación de las encuestas 4. Encuestas de control Geodésico 5. Reconstrucción de mapas y planos III. Administración y uso de la tierra 1. Administración y uso de terrenos públicos 2. Administración y uso de terrenos adquiridos 3. Unidad de riego							X							
8) Dirección de Tierras													X		

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función																								
8. Departamento de Obras Públicas y Comunicaciones 1) Secretaría	I. Administración General y servicios de personal 1. Servicios de personal técnico 2. Subvención a las compañías de navegación marítima 3. Administración General I. Control y supervisión de los sistemas de bombas de riego 1. Instalación y supervisión de unidades de bombeo 2. Administración General I. Cumplimiento de leyes y reglamentos de radiodifusión 1. Concesión de permisos a estaciones y operadores de radio 2. Inspección e investigación de las estaciones de radio 3. Servicio de control 4. Administración General I. Planificación básica, regional y local para el desarrollo físico 1. Actividades de planificación y reglamentación I. Estudios sobre el terreno y preparación de planes 1. Riego 2. Edificios 3. Control y avenamiento de ríos 4. Servicios portuarios	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno General	Defensa Nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industrias	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienes
1. Unidad de Servicios de Riego 2. División de Control de Radiodifusión 3. Comisión de Planificación Nacional																										

Anexo B (continuación 18)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Servicios Legislativos	Administración de Justicia	Gobierno General	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienestar
	II. Servicios de operación, conservación y reparación 1. Riego 2. Edificios 3. Control y averamiento de ríos 4. Servicios portuarios 5. Equipo III. Administración General 1. Administración General IV. Construcción * 1. Riego 2. Edificios 3. Control y averamiento de ríos 4. Servicios portuarios V. Adquisición de equipo * 1. Compra de equipo I. Servicios postales 1. Correo ordinario 2. Correo aéreo II. Servicios de giros postales y remesas telegráficas 1. Servicio de giros postales 2. Servicio de remesas telegráficas III. Servicio bancario de ahorro en oficinas de correos 1. Operaciones bancarias	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X
3) Dirección de Correos		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

* Gastos de capital

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
		Servicios Legislativos	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y prestaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Tercer sector y bienestar
4) Oficina de telecomunicaciones	<p>IV. Administración general</p> <p>1. Administración general</p> <p>I. Operación de los servicios de telecomunicaciones del Gobierno</p> <p>1. Servicios telefónicos, telegráficos y de radio</p> <p>2. Líneas de transmisión</p> <p>II. Operación del sistema telefónico del gobierno</p> <p>III. Administración general</p> <p>1. Administración general</p> <p>IV. Extensión de los servicios de telecomunicaciones del gobierno *</p> <p>1. Servicios telefónicos, telegráficos y de radio</p> <p>2. Líneas de transmisión</p> <p>V. Extensión del sistema telefónico del gobierno *</p> <p>1. Sistema telefónico del gobierno</p> <p>2. Sistema telefónico del gobierno (conversión del sistema manual al sistema automático)</p> <p>I. Estudios locales y preparación de planes preliminares</p> <p>1. Carreteras y puentes nacionales</p> <p>2. Carreteras y puentes provinciales</p>										X				
5) Dirección de Vialidad															X

* Gastos de capital.

Anexo B (continuación 20)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función														
		Servicios Legislativos	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y re- cursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y co- municaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienestar	
5) Dirección de Vialidad	<p>II. Servicios de conservación y reparación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Carreteras y puentes nacionales 2. Carreteras y puentes provinciales <p>III. Operación de depósitos de equipo, laboratorios y canteras</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Equipo de construcción pasada y talleres 2. Cantera "Los Baños" 3. Investigaciones y ensayos <p>IV. Administración general</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Supervisión sobre el terreno 2. Administración general 3. Puentes con pago de peaje <p>V. Construcción, reconstrucción y mejoras *</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Carreteras y puentes nacionales 2. Carreteras y puentes provinciales 3. Carreteras y puentes municipales 4. Carreteras y puentes con pago de peaje 5. Talleres de equipo <p>VI. Adquisición de equipo *</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Compras de equipo 										X					

* Gastos de capital.

Anexo B (continuación 21)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
6) Dirección de transporte terrestre	I. Administración de leyes de vehículos automotores 1. Archivo de registros y patentes 2. Servicios consultivos y de orientación en materia de normas 3. Cumplimiento de leyes y medidas coercitivas 4. Administración General	Servicios Legislativos Administración de Justicia Gobierno General Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industria Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar
7) Dirección nacional de alcantarillado y obras hidráulicas	I. Estudios locales y preparación de los planes preliminares 1. Obras hidráulicas II. Servicios de operación, conservación y reparación 1. Pozos artesianos III. Administración general 1. Administración general IV. Construcción * 1. Obras hidráulicas 2. Pozos artesianos V. Adquisición de equipo* 1. Compra de equipo	X X X X X

* Gastos de capital.

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
9. Departamento de educación		
1) Secretaría		
	<p>I. Administración general y servicios de personal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estudio y revisión del sistema educativo 2. Adopción de libros de texto y de libros de lectura suplementarios 3. Preservación de reliquias históricas 4. Administración general <p>II. Celebración del primer centenario del nacimiento del Dr. José Rizal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Administración general 2. Celebración del centenario del nacimiento del Dr. José Rizal <p>III. Construcción de un monumento a la memoria del Dr. Rizal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Servicios administrativos 	<p>Administración de Justicia</p> <p>Gobierno general</p> <p>Defensa nacional</p> <p>Mantenimiento del orden y la paz</p> <p>Servicio de la deuda</p> <p>Pensiones y gratificaciones</p> <p>Agricultura y recursos naturales</p> <p>Comercio e industria</p> <p>Transporte y comunicaciones</p> <p>Otro desarrollo económico</p> <p>Educación</p> <p>Salud pública y atención médica</p> <p>Trabajo y bienes-</p>
	<p>1. Comisión Nacional Filipina de la UNESCO</p>	<p>X</p>
2) Dirección de Educación Pública		<p>X</p>
	<p>I. Ejecución del programa de la UNESCO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecución del programa de la UNESCO <p>II. Educación general</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Educación primaria 2. Educación secundaria <p>III. Educación especializada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Educación de personas físicamente incapacitadas 2. Educación de adultos 3. Centro Nacional Filipinas-UNESCO de capacitación en escuelas para la comunidad 4. Formación de maestros 5. Educación de niños indigentes en Welfarville Institution 	<p>X</p>

Anexo B (continuación 24)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
		Servicios Legales Administración de Justicia Gobierno General Defensa Nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industrias Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud Pública y atención médica Trabajo y Pymes
	III. Enseñanza profesional 1. Enseñanza comercial e industrial 2. Enseñanza agrícola 3. Enseñanza pesquera 4. Escuela Náutica Filial para 5. Capacitación en industrias caseras IV. Servicios médicos y dentales 1. Servicios médicos 2. Servicios dentales V. Administración general 1. Administración general 2. Servicios de personal de planificación, organización y supervisión 3. Servicios de restauración en el campamento de maestros de Baguio	X X X X
3) Dirección de Bibliotecas Públicas	I. Administración de bibliotecas 1. Servicio de extensión de bibliotecas 2. Servicio Nacional de Bibliotecas 3. Servicio de administración general	X X X
4) Instituto del Idioma Nacional	I. Divulgación y fomento del idioma nacional 1. Preparación y divulgación de los medios lingüísticos nacionales 2. Administración general	X

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
		Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienestar
5) Museo Nacional	I. Administración del Museo Nacional 1. Investigación, colección, conservación y exhibición de piezas de museo 2. Administración general											X			
6) Dirección de Escuelas Privadas	I. Reglamentación y supervisión de establecimientos de enseñanza privada 1. Supervisión, reglamentación y evaluación de establecimientos de enseñanza privada 2. Administración general											X			
7) Escuela Normal Filipina	I. Formación de maestros 1. Formación de maestros 2. Normal Hall 3. Administración general											X			
8) Escuela de Comercio de las Filipinas	I. Enseñanza comercial 1. Enseñanza comercial (diurna) 2. Enseñanza comercial (nocturna) 3. Administración general											X			
9) Escuela Agrícola de Luzon Central	I. Enseñanza agrícola 1. Enseñanza agrícola 2. Administración general											X			

Anexo B (continuación 26)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
10) Escuela Agrícola de Mindanao	I. Enseñanza agrícola 1. Enseñanza agrícola 2. Administración general	Administración de Justicia Gobierno general Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industrias Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar
11) Instituto de Tecnología de Mindanao	I. Enseñanza profesional 1. Enseñanza profesional 2. Administración general	Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar
12) Universidad de Mindanao	I. Enseñanza superior 1. Enseñanza profesional y técnica 2. Administración general	Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar
10. Departamento del trabajo 1) Secretaría	I. Administración general 1. Servicios jurídicos 2. Investigación y estadística 3. Representación internacional del trabajo 4. Administración general II. Servicios locales 1. Inspección del cumplimiento de las leyes 2. Servicios para trabajadores 3. Administración general III. Servicios de mano de obra 1. Servicios de empleo y supervisión	Trabajo y bienestar Salud pública y atención médica Educación Otro desarrollo económico Comercio e Industrias Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar

Anexo B (continuación 28)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
	<p>II. Pensiones y gratificaciones militares</p> <p>1. Tramitación y adjudicación de reclamos</p> <p>2. Pensiones y Gratificaciones</p> <p>III. Administración general</p> <p>1. Administración general</p>	<p>Defensa nacional X</p> <p>Gobierno general X</p> <p>Administración de Justicia</p> <p>Servicios Legales</p>
<p>1. Junta de pensiones para ex combatientes</p> <p>2. Junta de ex combatientes filipinos</p>	<p>I. Pensiones militares</p> <p>1. Tramitación y adjudicación de pensiones</p> <p>2. Pensiones</p> <p>I. Pensiones y prestaciones militares</p> <p>1. Tramitación y adjudicación de reclamos</p> <p>2. Pensiones y otras prestaciones</p> <p>3. Investigación y trabajo de campo</p> <p>4. Administración general</p> <p>II. Construcción de edificios *</p> <p>1. Construcción de un edificio para ex combatientes</p>	<p>Mantenimiento del orden y la paz</p> <p>Servicio de la deuda</p> <p>Pensiones y gratificaciones</p> <p>Agricultura y recursos naturales</p> <p>Comercio e industria</p> <p>Transporte y comunicaciones</p> <p>Otro desarrollo económico</p> <p>Educación</p> <p>Salud pública y atención médica</p> <p>Trabajo y bienestar</p>

* Gastos de capital.

Anexo B (continuación 29)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
3. Hospital para ex combatientes 2) Dirección del estudio geodésico y del litoral	I. Hospitalización y atención médica 1. Hospitalización por contrata 2. Hospitalización, atención y tratamiento 3. Administración general 1. Estudios geodésicos e hidrográficos y producción de gráficos, mapas y otras publicaciones 1. Estudios, observaciones y operaciones sobre el terreno 2. Recopilación y producción de material. Para la impresión de gráficos, mapas y otras publicaciones 3. Producción, reproducción y distribución de gráficos, mapas y otras publicaciones 4. Administración general	Servicios Legales Administración de Justicia Gobierno general Defensa nacional X Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industria Transporte y comunicaciones X Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar

Anexo B (continuación 30)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
3) Fuerzas armadas de las Filipinas 1. Cuartel General	I. Mando y dirección 1. Dirección y control 2. Funcionamiento y mantenimiento del Cuartel General 3. Operaciones del servicio de información secreta 4. Bienestar y moral II. Celebración entre las actividades de los servicios (logística) 1. Investigación y desarrollo 2. Atención médica y dental 3. Operación de las Fuerzas Armadas del Cuartel General de abastecimientos de las Filipinas III. Operaciones especiales 1. Administración y pago de reclamos pensiones y gratificaciones 2. Colaboración con las misiones militares extranjeras destacadas en las Filipinas 3. Colaboración con la SEATO y las Naciones Unidas IV. Instrucción 1. Funcionamiento y mantenimiento de la Academia Militar Filipina 2. Instrucción dentro del servicio del personal militar	Servicios Legales Administración de Justicia Gobierno General Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e industria Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y planes

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
		Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno General	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industria	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Tarifa y bienestar
	V. Funcionamiento y mantenimiento de las fuerzas armadas del Philippines Base Shop 1. Funcionamiento y conservación de las fuerzas armadas				X										
	VI. Obras públicas militares* 1. Adquisición de terrenos y planos de construcción de la Academia Militar filipina 2. Mejoras de terrenos y construcción en el Campamento Murphy, Ciudad de Quezon				X										
	2. Ejército de las Filipinas														
	I. Servicios Generales del ejército 1. Atención médica y dental 2. Servicios de logística				X										
	II. Operaciones terrestres 1. Operaciones militares				X										
	III. Instrucción y movilización 1. Instrucción de tropas regulares 2. Instrucción y administración de reservas				X										
	IV. Obras públicas del ejército* 1. Adquisición de terrenos para instrucción 2. Gastos de construcción				X										

* Gastos de capital.

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
4. Fuerza Aérea de las Filipinas	<p>V. Obras públicas militares * 1. Construcción y adquisición de servicios</p> <p>I. Mando y dirección 1. Dirección y control 2. Funcionamiento y mantenimiento del Cuartel General 3. Bienestar y moral</p> <p>II. Servicios Generales de la Fuerza Aérea 1. Atención médica y dental 2. Operaciones y mantenimiento de almacenes 3. Servicios de transporte</p> <p>III. Operaciones aéreas 1. Fuerzas de combate aéreo 2. Funcionamiento y mantenimiento de estaciones aéreas</p> <p>IV. Instrucción y movilización 1. Instrucción del contingente regular 2. Instrucción y administración de reservas</p>	Servicios Legales	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gratificaciones	Agricultura y recursos naturales	Comercio e Industrias	Transporte y comunicaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienestar

* Gastos de capital.

Anexo B (continuación 34)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
5. Armada de las Filipinas	<p>V. Obras públicas de la Fuerza Aérea de las Filipinas *</p> <p>1. Adquisición de bienes raíces I. Mando y dirección 1. Dirección y control 2. Funcionamiento y mantenimiento del Cuartel General</p> <p>3. Bienestar y moral</p> <p>II. Servicios de la Armada 1. Atención médica y dental 2. Servicios de logística</p> <p>III. Operaciones navales 1. Servicios de patrulla y transporte naval 2. Mantenimiento y funcionamiento de los servicios</p> <p>IV. Operaciones especiales 1. Servicio de faros, incluso obras portuarias y servicio de Guardacostas de la Administración de Aduanas</p> <p>V. Instrucción y movilización 1. Instrucción del contingente regular 2. Instrucción y administración de reservas</p>	Servicios legales Administración de Justicia Gobierno general Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industrias Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar

* Gastos de capital.

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
4) Dirección de Servicios Médicos	I. Normas de los servicios hospitalarios 1. Normas de los servicios hospitalarios	Servicios Legales Administración de Justicia Gobierno general Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e Industria Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación
5) Dirección de control de las enfermedades	I. Planificación de programas, evaluación y servicios de consulta 1. Planificación de programas, evaluación y servicios de consulta	Trabajo y bienestar Salud pública y atención médica X X X X
6) Oficina de la Subsecretaría de servicios especiales de salud	I. Dirección ejecutiva supervisión y servicios de personal 1. Dirección ejecutiva, supervisión y servicios de personal	
7) Dirección de Investigación y Laboratorios	I. Examen, producción e investigaciones de laboratorio 1. Administración general 2. Exámenes patológicos y microbiológicos 3. Investigaciones de laboratorio 4. Deshidratación de plasma sanguíneo 5. Análisis químico sanitario 6. Producción de vacunas 7. Análisis de alimentos y drogas 8. Investigaciones sobre nutrición	

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
		Servicios Legi- slativos	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y gra- tificaciones	Agricultura y re- cursos naturales	Comercio e Indus- tria	Transporte y co- municaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Trabajo y bienese- tar
8) Dirección de Cuarentena	I. Administración de cuarentena													X	
															X
9) Operaciones de campo	II. Centros regionales de enseñanza sanitaria													X	
														X	
	III. Laboratorios regionales													X	
	IV. Servicios de exámenes de laboratorio													X	
	V. Servicios sanitarios locales													X	
	VI. Unidades sanitarias rurales													X	
	VII. Servicios dentales													X	
	VIII. Servicios de higiene social													X	
	IX. Servicios de erradicación del paludismo													X	
	X. Servicios de control de la tuberculosis													X	
	XI. Saneamiento del medio ambiente													X	
	XII. Servicios sanitarios													X	
	XIII. Higiene													X	
	XIV. Clínicas epidemiológicas													X	

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función													
		Servicios Legi- slativos	Administración de Justicia	Gobierno general	Defensa nacional	Mantenimiento del orden y la paz	Servicio de la deuda	Pensiones y grati- ficaciones	Agricultura y re- cursos naturales	Comercio e Indus- tria	Transporte y co- municaciones	Otro desarrollo económico	Educación	Salud pública y atención médica	Tributo y bienes- tar
2) Dirección de comercio interno	<p>I. Promoción y reglame- ntación del comercio</p> <p>1. Promoción del comer- cio</p> <p>2. Actividades de re- glamentación y cumplimiento de le- yes</p> <p>II. Fondo para Préstamos de Garantía *</p> <p>1. Fondo para presta- mos de garantía</p>								X						
3) Dirección de comercio exterior	<p>I. Promoción y reglame- ntación del comercio</p> <p>1. Promoción del co- mercio</p> <p>2. Actividades de re- glamentación y cumplimiento de leyes</p>								X						
4) Dirección de promoción industrial	<p>I. Promoción y asisten- cia industriales</p> <p>1. Promoción indus- trial</p>														
5) Dirección de administración de coo- perativas	<p>I. Administración de coo- perativas no agrícolas</p> <p>1. Administración de cooperativas no agrícolas</p>														
6) Oficina del Censo y de Estadística	<p>I. Recopilación, elabora- ción y divulgación de estadísticas</p> <p>1. Recopilación, elab- oración y divul- gación de datos estadísticos</p>														X

* Gastos de capital.

Anexo B (continuación 41)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
3) Oficina de la administración de edificios y bienes inmuebles	I. Administración de edificios y bienes inmuebles 1. Planificación y administración general 2. Administración de bienes inmuebles 3. Conservación y reparación de edificios	X
4) Oficina de la Administración de Registros	I. Administración de registros y archivos 1. Administración de registros operaciones de archivo, servicios consultivos y administración general 2. Funcionamiento de los centros de depósitos de registros	X
5) Dirección de Imprenta	I. Servicios de imprenta para el gobierno nacional y sus dependencias 1. Administración General 2. Producción de impresos	X

Anexo B (continuación 42)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función
6) Centro Nacional de producción de medios de información	I. Servicios nacionales de producción de medios de información 1. Producción y difusión de informaciones	Servicios Legales Administración de Justicia Gobierno General X Defensa nacional Mantenimiento del orden y la paz Servicio de la deuda Pensiones y gratificaciones Agricultura y recursos naturales Comercio e industria Transporte y comunicaciones Otro desarrollo económico Educación Salud pública y atención médica Trabajo y bienestar
15. Oficina de coordinación económica	I. Coordinación de las actividades de sociedades anónimas de propiedad del gobierno no controladas por el gobierno 1. Servicios del personal jurídico y técnico 2. Administración general	X
16. Oficina de auditoría general	I. Servicios de auditoría 1. Modernización de la auditoría 2. Servicios de auditoría del gobierno nacional 3. Servicios de auditoría del gobierno local 4. Servicios de personal jurídico 5. Administración general	X
17. Comisión de elecciones	I. Administración y cumplimiento de las leyes electorales 1. Celebración de elecciones 2. Administración general	X

Anexo B (continuación 43)

Departamento y dependencia	Programa y proyecto	Función																					
18. Corte Suprema de las Filipinas	I. Administración de la justicia 1. Adjudicación de causas 2. Exámenes de abogados 3. Publicación de las decisiones	Administración de justicia	X																				
		Administración de justicia																					
		Administración de justicia																					
19. Corte de Apelaciones	I. Administración de la justicia 1. Adjudicación de causas	Administración de justicia	X																				
		Administración de justicia																					
20. Fondo para imprevistos	I. Fondo para imprevistos	Administración de justicia	X																				
21. Fondo de normalización de salarios	I. Fondo de normalización de salarios	Administración de justicia	X																				
		Gobierno general																					
		Defensa nacional																					
		Mantenimiento del orden y la paz																					
		Servicio de la deuda																					
		Pensiones y gratificaciones																					
		Agricultura y recursos naturales																					
		Comercio e industria																					
		Transporte y comunicaciones																					
		Otro desarrollo económico																					
		Educación																					
		Salud pública y atención médica																					
		Trabajo y bienestar																					

CAPITULO III

Presupuestos por Programas y Actividades y Contabilidad

Introducción

58. Junto con el aumento de las actividades y de los gastos respectivos, adquiere cada vez mayor importancia la necesidad de contar con una administración financiera eficaz. El robustecimiento de esa función tiene gran prioridad entre las metas administrativas del gobierno.
59. Puede describirse la función de administración financiera como un ciclo continuo de operaciones relacionadas que contribuyen a la adopción de las decisiones administrativas necesarias, como se indica en el Anexo C. Con respecto a ese ciclo, la aplicación de los presupuestos por programas y actividades plantea problemas relativos a los tipos de clasificación requeridos para las diversas operaciones; los mejores métodos para relacionar una operación con otra; la base contable establecida y los tipos de datos que deberán obtenerse y los sistemas más apropiados de financiamiento, presentación de informes y control.

El sistema integrado

60. Dentro del ciclo de administración financiera, las cuentas representan la fuente oficial de información empleada en el presupuesto. Esta información debe elaborarse en las cuentas de modo que sirva para justificar las solicitudes de créditos presupuestarias y proporcione el control adecuado para llevar a la práctica el presupuesto. Para realizar esto en forma eficiente, conviene integrar las actividades de programación, formulación del presupuesto, contabilización y presentación de informes mediante el empleo de clasificaciones comunes, es decir, las clasificaciones primarias usadas en la preparación y presentación del presupuesto deben identificarse en el sistema contable y en los informes afines. La aplicación de un sistema integrado de ese tipo constituye la mejor forma de obtener la información financiera requerida para la adopción de decisiones administrativas.
61. Tradicionalmente, la contabilidad se ha empleado en el gobierno como mecanismo de control financiero. Fundamentalmente ha servido a los funcionarios /operativos dentro

operativos dentro del poder ejecutivo como medio para cumplir la responsabilidad establecida por la legislación de controlar los fondos. En un sistema convencional que funciona sobre una base integrada, la responsabilidad que corresponde a los funcionarios operativos con respecto a los fondos asignados en el presupuesto se satisface generalmente empleando información clasificada en función del origen de los fondos, el organismo responsable y los fines a los cuales se destinaron.

62. La misma necesidad de rendir cuentas se aplica en los presupuestos por programas y actividades pero se atienden más las necesidades administrativas de los funcionarios operativos. La formulación de presupuestos de ese tipo corresponde a una técnica orientada hacia los programas que requieren nuevas clasificaciones de la información financiera básica, adecuadamente obtenida a través de un sistema integrado. Para preparar un presupuesto por programas y actividades se requiere, además de la información convencional por fondos, organismo y objeto, datos oportunos y exactos por función, programa y actividad, información que debe presentarse en forma tal que permita el control eficaz de operaciones y fondos, e indique el progreso alcanzado hacia el logro de los objetivos. Aunque debido a estos nuevos requisitos sea necesario aumentar los servicios contables, las consecuencias de su introducción variarán según los métodos de aplicación individual. La necesidad real de ampliar la contabilidad depende en cada caso de muchos factores, como el grado de desarrollo alcanzado por el sistema financiero del país, y el grado de aplicación como mecanismo administrativo; la medida en que se haya mecanizado el sistema contable y la eficacia relativa de las operaciones actuales; y la capacidad del personal contable para ampliar su campo de acción y para adaptarse a las necesidades de información que requiere esta técnica.

63. El costo administrativo de los presupuestos por programas y actividades no es necesariamente mayor a causa de la información administrativa adicional que exigen. Si la transformación del sistema presupuestario se enfoca con un criterio de modernización y perfeccionamiento, prestando debida atención a la selección y capacitación del personal, se pueden obtener resultados eficaces sin incurrir en nuevos costos, y probablemente éstos

/disminuyan. Los

disminuyan. Los beneficios potenciales que pueden obtenerse de los presupuestos por programas y actividades no se refieren exclusivamente al costo de la administración financiera, sino en un sentido más amplio al aumento de la eficiencia y mayores realizaciones dentro del espectro total de las operaciones de gobierno.

El plan financiero

64. Uno de los méritos más importantes de los presupuestos por programas y actividades es su utilidad para la administración en la aplicación de programas de desarrollo económico y a largo plazo. A través de sus funciones, programas y estructura de las actividades previstas proporciona un marco de programación para la formulación de planes detallados por dependencia que pueden relacionarse con los objetivos y metas a largo plazo. La técnica en que se funda es el plan financiero que da contenido ^{la} fiscal a esa relación.

65. Cuando se formula un presupuesto por programas y actividades, el plan financiero refleja las metas sustantivas y de trabajo de los programas a largo y corto plazo, identifica los organismos que llevarán a cabo los programas propuestos, y esboza las necesidades financieras afines. En la revisión del presupuesto, esos datos constituyen la base de las decisiones administrativas sobre los méritos de los respectivos proyectos de programa y el monto de los fondos requeridos. Cuando se enmienda el plan financiero a fin de que refleje las decisiones adoptadas por el legislativo al asignar los fondos solicitados, se transforma en un presupuesto operativo que establece la pauta para llevar a la práctica los programas aprobados. Cuando el presupuesto por programas y actividades está bien concebido con respecto a fondos, organización y programas, proporciona a los funcionarios responsables un conjunto de objetivos que rigen las decisiones operativas, y proporciona la base para la presentación de informes financieros y sobre la labor realizada que permiten a la administración en los diversos niveles de gobierno comparar el progreso alcanzado con el plan aprobado.

66. Además, un sistema integrado de programación, presupuesto, contabilidad e información como ése proporciona el marco necesario para una auditoría más eficaz. Fuera de que permite determinar que se han satisfecho en debida forma las exigencias legales, dicho sistema permite al auditor evaluar cuán

/bien y

bien y con cuánta eficiencia la administración operativa ha llevado a cabo las responsabilidades que le corresponden. A través de la técnica de presupuestos por programas y actividades el auditor está capacitado para efectuar una revisión sistemática, a fin de evaluar el rendimiento de la organización.

67. En resumen, gran parte del éxito obtenido con los presupuestos por programas y actividades depende de la estructura de la administración financiera que se establezca en relación con las funciones, programas y categorías de actividades. El empleo de un sistema integrado de presupuestos y contabilidad, basado en clasificaciones comunes, es uno de los requisitos de la buena administración. Para lograr un control eficaz, dicho sistema debe comprender procedimientos para la formulación de planes e informes financieros que traduzcan el programa y los proyectos de presupuestos en responsabilidades de organización, de trabajo y financieras, y que permitan a la administración analizar y evaluar la eficacia del funcionamiento.

El método contable

68. Si se tiene una adecuada estructura de administración financiera el paso siguiente en la aplicación de los presupuestos por programas y actividades consiste en determinar qué tipos de información financiera serán más útiles para fines administrativos. La experiencia de la industria y del gobierno revela la existencia de numerosos métodos que pueden aplicarse en las condiciones imperantes en los diferentes países.

69. Dichos métodos varían desde el relativamente sencillo de contabilidad según valores efectivos hasta los más complicados según valores devengados que permite obtener el costo real por unidad de trabajo o determinar las realizaciones del programa. A continuación se definen las diversas bases contables, señalándose la importancia de las diferencias que existen entre ellas. Se pueden establecer presupuestos por programas y actividades empleando cualquiera de esos métodos contables, siempre que el presupuesto y la contabilidad formen parte de un sistema integrado. Posteriormente, podrán perfeccionarse los datos financieros obtenidos cuando así lo exija la experiencia.

La base contable

70. Tradicionalmente la contabilidad del gobierno se ha llevado según valores efectivos, o sea, los recursos disponibles se registran cuando se recibe

/el efectivo

el efectivo y el uso de dichos recursos se carga a la cuenta cuando se realizan efectivamente los pagos. En su forma más sencilla, este criterio proporciona el mínimo de información financiera que puede obtenerse. Con un sistema de este tipo, la información sobre control y administración se obtiene en función de los desembolsos o - como se designan con más frecuencia - los gastos. En el gobierno británico, por ejemplo, la contabilidad de las asignaciones de fondos ("votes") se lleva en valores efectivos.

71. En muchos gobiernos, el deseo de aumentar el control ejercido sobre los fondos ha llevado a contabilizar los compromisos u obligaciones, así como los desembolsos reales. Por lo general, se adopta esta medida a fin de determinar hasta qué punto el gobierno ha contraído compromisos de pagos de fondos en el futuro. Cuando se aplica un sistema de compromisos como éste, la información sobre el control de fondos suele reunirse en función de las obligaciones contraídas para no rebasar los límites de las sumas presupuestadas; las informaciones administrativas pueden expresarse en función de obligaciones o desembolsos. El sistema empleado en Francia comprende algunos elementos de este método, que también es aplicado por el Gobierno de las Filipinas.

72. En la industria, las empresas públicas, y en cierta medida en las dependencias públicas financiadas con asignaciones presupuestarias, está muy difundido el empleo de la contabilidad según valores devengados, especialmente en el Gobierno de los Estados Unidos. El sistema puede aplicarse con mayor o menor grado de refinamiento según las necesidades. El sistema de contabilidad según valores devengados, además de proporcionar la información sobre compromisos y desembolsos que se obtiene en la contabilidad tradicional del gobierno, permite reunir datos en función de costos y gastos vencidos. En general, el sistema de contabilidad según valores vencidos en una dependencia del gobierno refleja los fondos, existencias y recursos disponibles, la prestación de bienes y servicios, el empleo de los recursos disponibles en relación con el trabajo realizado en un plazo determinado, y los compromisos de la dependencia. Incorpora registros de haberes monetarios y establece controles financieros congruentes con las responsabilidades administrativas asignadas. Así el sistema prevé la obtención de datos muy completos, que reflejan no sólo la disponibilidad y estado de los fondos, sino también todos los recursos disponibles y el uso real que se da a esos recursos.

/73. Al considerar

73. Al considerar estos diversos métodos, debe reconocerse que pueden emplearse combinaciones de elementos de los diferentes sistemas. Por ejemplo, las cuentas del mayor activo y pasivo que antes hemos identificado como elemento normal de la contabilidad según valores vencidos, pueden transformarse en un sistema según valores recibidos u obligaciones contraídas. No obstante, en un sistema de esa índole, el efecto de la aplicación de activos físicos a los objetivos del programa no se refleja generalmente - en el momento de usarlo - en la información sobre administración del programa.

74. En el Anexo D se da una idea general de la relación entre los diferentes métodos, expresada en función de cuentas sencillas de mayor. Cualquiera que fuese el método empleado, el control de fondos en un presupuesto por programas y actividades se mantendría por medio de las cuentas presupuestarias. En un sistema de valores efectivos u obligaciones, el control del programa se ejercería a través de clasificaciones detalladas de ese mismo conjunto de cuentas. Con todo, en un sistema basado en valores devengados, el control sobre el programa se ejercería a través de las cuentas de costo de operación. La diferencia entre ambos sistemas reside en la clase de datos que proporcionan para el control administrativo de los programas, y en los estados financieros más completos que se requieren con arreglo al sistema según valores devengados.

Importancia de la información financiera

75. Para determinar la base contable que más conviene emplear en diversas situaciones, debe tomarse en consideración la naturaleza de los diversos tipos de información financiera, su relación e importancia para los fines del presupuesto por programas y actividades. Fundamentalmente, en toda transacción financiera completa hay cuatro etapas importantes, a saber:

Las obligaciones representan los bienes y servicios pedidos, independiente del momento de entrega, pago o consumo. Este punto es fundamental para las adquisiciones y el control de fondos.

Los gastos devengados representan los bienes y servicios recibidos, sin considerar el momento en que se pidan, se consumen o se pagan. Este es el momento en que se contraen los compromisos y se inicia la contabilidad de inventario y de haberes.

/Los pagos

Los pagos representan las facturas pagadas sin atender al momento en que los bienes y servicios se solicitan, entregan o consumen. Esta etapa es importante para determinar el efectivo necesario en relación con las entradas disponibles.

Los costos representan los bienes y servicios consumidos, independientemente del momento en que se piden, entregan o cancelan. Es un aspecto importante del control de programas, porque refleja en la mejor forma los recursos empleados y el estado financiero de la marcha del programa. 76. Para los fines del análisis financiero, estas etapas tienen importancia desde el punto de vista del período en que ocurren. Ello se pone de relieve en el ejemplo que aparece en el Anexo E. Sobre la base del plazo indicado en el anexo, la secuencia total se completó en el año civil 1960. No obstante, suponiendo que el año fiscal termina en junio, el compromiso y el gasto devengado se produjeron en el año fiscal 1960, en tanto que el desembolso y el costo se efectuaron en el año fiscal siguiente. En estas circunstancias, si el trabajo realizado se mide en función de las obligaciones, parecería exagerado para el año fiscal 1960. Si la medición se efectuara en función del costo, se reflejaría con mayor precisión que la labor se efectuó realmente durante el año fiscal 1961.

77. En el Anexo F se indica otra diferencia en cuanto a la importancia de esta información, con un ejemplo sobre el trato que se da a las diversas transacciones dentro de la contabilidad según valores devengados. En ese ejemplo, se pone de manifiesto el grado de error en que se incurriría si se usara para la clasificación del trabajo y del programa una medida financiera diferente de los costos. Por ejemplo, si se emplearan las obligaciones para medir los resultados, el progreso alcanzado se exageraría en aproximadamente medio millón de dólares (10 por ciento). En cambio, si se usan los desembolsos el progreso se subestima en aproximadamente un cuarto de millón de dólares (5 por ciento).

/78. Al elegir

78. Al elegir la base contable que se usará importa considerar tales diferencias para fines administrativos. En el Anexo G donde se muestra la relación entre las diversas medidas financieras, se señalan algunos de los factores que deben considerarse. Por ejemplo, para determinar si los costos o las obligaciones constituyen una medida adecuada es necesario evaluar la importancia de los cambios que se producen en el inventario disponible ("B" en el Anexo G), y en el volumen de bienes y servicios solicitados pero no recibidos aún ("D" en el Anexo G). La reunión de datos sobre los costos es de suma utilidad en el caso de programas susceptibles de grandes cambios en los inventarios, o donde existe una falta considerable de sincronización entre la colocación del pedido y la entrega de los bienes y servicios.

Aplicabilidad a varios programas

79. La importancia de los factores de conciliación entre costos y obligaciones varía conforme al tipo de programa gubernamental de que se trata. En el caso de actividades de construcción o de gastos de capital, que son por lo general a largo plazo, esos factores pueden ser importantes. Dichos programas suelen basarse en contratos que estipulan el monto total comprometido a comienzos de año y que exigen la entrega de bienes y servicios durante un plazo determinado. Ello exige una sólida planificación financiera y, en cualquier momento, la medición financiera de lo realizado y de lo que resta por hacer. En un programa de ese tipo es fundamental determinar los costos. Cualquier otra medida financiera daría una visión inexacta del estado del trabajo.

80. Los datos sobre el costo son también apropiados para programas como los que comprenden, por ejemplo, el funcionamiento de un hospital. En este caso, el método de valores devengados permite obtener datos exactos sobre el costo unitario que sirven para hacer comparaciones y para adoptar medidas administrativas eficaces. En el Anexo H se consigna el ejemplo de un informe empleado por la Administración de ex-combatientes de los Estados Unidos. Se basa en un sistema de valores devengados que produce información mensual sobre el funcionamiento de hospitales y que se emplean en diversos niveles de administración. Se indica la información comparativa correspondiente al funcionamiento del hospital, los servicios personales

/de que

de que consta, el costo por día-paciente, y los costos dietéticos, indicándose los valores totales y por ración. Estos índices suministrados en forma continua, permiten administrar con mayor eficacia un servicio de este tipo.

81. Por otra parte, en una dependencia administrativa donde las existencias son pequeñas, el período que transcurre entre la colocación del pedido y la entrega es pequeño y los servicios personales pueden representar hasta el 90 ó 95 por ciento de los fondos totales, puede haber poca diferencia administrativa entre los diversos tipos de información. Con todo, incluso en esas dependencias, existen factores de distorsión que deben considerarse. Por ejemplo, si las obligaciones que comprenden los servicios personales correspondientes a todo el año se registran al comienzo del año, los costos serían la medida financiera más importante ya que se registrarían en el momento en que el empleado trabajara realmente. Si se trata de una dependencia que necesita costos unitarios exactos, convendría aplicar el método de valores devengados con arreglo al cual el costo de licencia en uso de vacaciones se identifica a medida que se adquiere el derecho a ella. Cuando no se presentan factores de esa clase, cualquiera de los métodos contables mencionados puede satisfacer adecuadamente los objetivos de la administración de una dependencia de ese tipo.

82. Así, pues, la adopción de los presupuestos por programas y actividades y el establecimiento de un sistema integrado de administración financiera no dependen necesariamente del empleo de una base contable especial. Puede establecerse un presupuesto por programas y actividades empleando el método de valores en efectivo, obligaciones o de valores devengados. Cualquiera que sea el criterio empleado, la administración puede obtener beneficios de la identificación adecuada de clasificaciones sustantivas en relación con las cuentas y las responsabilidades de organización, y mediante el empleo de sistemas adecuados de planificación financiera y presentación de informes. Sin embargo, debe reconocerse que el mayor refinamiento en la contabilidad para un presupuesto de este tipo consiste en determinar con exactitud los costos por programa y por programas y actividades. Ello aumenta apreciablemente las ventajas del sistema y es importante, además, porque crea una conciencia de costos en la conducción de las operaciones de gobierno.

Algunas técnicas de administración Financiera

83. En la aplicación de presupuesto por programas y actividades merecen importante consideración las técnicas de administración financiera. En particular, las prácticas de financiamiento y control tienen efectos valiosos sobre los resultados obtenidos. La estructura financiera por ejemplo, es importante porque a través de ella se presentan en el presupuesto las clasificaciones sustantivas y los datos financieros conexos en apoyo de las solicitudes de fondos. Las prácticas de control, por otra parte, son significativas porque constituyen el medio a través del cual la administración recibe los beneficios de este método.

La técnica de la asignación de fondos

84. En general, las operaciones de gobierno se financian a través de asignaciones para gastos autorizadas por el legislativo. En los presupuestos por programas y actividades, una asignación es esencialmente un medio de poner fondos a la disposición de organismos competentes para realizar un programa concreto. Como tal, da al legislativo un medio de control sobre el alcance del programa, establece la responsabilidad legal y proporciona la base para la presentación de informes y auditorías sobre el cumplimiento adecuado de esa responsabilidad legal y administrativa. Por lo tanto, las asignaciones deben expresarse en función de programas y guardar relación directa con la forma en que la empresa está organizada y controla sus operaciones.

85. A fin de poder aplicar los sistemas más eficientes de registro, información y control, el número de asignaciones correspondientes a una organización responsable debe reducirse al mínimo. El financiamiento múltiple deberá evitarse, hasta donde sea posible, a fin de evitar el problema de distribuir las cargas financieras destinadas a los diversos programas y actividades entre varias asignaciones diferentes. Para alcanzar el máximo de flexibilidad, lo ideal sería poder financiar cada unidad importante de organización a través de una sola asignación. Al proceder en esa forma, se identificarían las categorías sustantivas al hacerse la clasificación por programa y actividad con arreglo a esa asignación, y un sistema de contabilidad único que reflejara esas categorías proporcionaría la información administrativa necesaria. Sin embargo, por diversas razones puede /ser necesario,

ser necesario apartarse de ese ideal. Se requerirá más de una asignación cuando se trata de fondos públicos aparte; cuando se desea disponer de ellos en períodos diferentes, o cuando, por razones prácticas, los gastos de capital se financian separadamente de los gastos de operación. En estos casos, habría que identificar cada asignación, en las cuentas auxiliares y separar las transacciones financieras atribuibles a cada una.

86. Al establecer un presupuesto por programas y actividades, debe revisarse el sistema de asignaciones, a fin de determinar su eficacia. Convendrá eliminar aquellos aspectos de la estructura que impiden o complican el logro de los objetivos que se espera alcanzar con respecto a la administración de determinado programa mediante un presupuesto de esta naturaleza. El desarrollo de una estructura sencilla para cada dependencia debe realizarse individualmente, teniendo en cuenta factores como los programas de esa repartición, tipos de tareas, necesidades de financiamiento y la estructura de la organización de control.

87. Como ejemplo de las ventajas de aplicar este método cabe mencionar el Servicio de Parques Nacionales, que depende del Ministerio del Interior de los Estados Unidos. Antes de adoptar el sistema de presupuestos por programas y actividades en el año fiscal 1951, esa dependencia tenía 19 partidas diferentes de financiamiento, que comprendían:

1. Sueldos y gastos
2. Parques regionales
3. Parques nacionales
4. Monumentos nacionales, zonas históricas y militares
5. Zonas de esparcimiento
6. Reconstrucción por razones de emergencia y control de los incendios de bosques
7. Monumento histórico nacional del Tribunal de Appomattox
8. Parque Nacional Great Smoky
9. Parque histórico nacional Saratoga
10. Mercedes de aguas
11. División de viajes
12. Zonas de demostraciones de esparcimiento
13. Sueldos y gastos, Parques de la Capital Nacional
14. Estudios de cuencas hidrográficas
15. Adquisición de tierras
16. Parques Nacionales históricos Independencia
17. Carreteras
18. Caminos y senderos
19. Mejoras físicas, edificios y servicios

/Posteriormente, durante

Posteriormente, durante el establecimiento de un presupuesto por programas y actividades, dicha estructura se redujo a las cuatro asignaciones siguientes

1. Administración y protección
2. Conservación y rehabilitación de instalaciones
3. Construcción y adquisición de tierras
4. Gastos administrativos generales

Como resultado de este cambio, el Servicio de Parques Nacionales ha estado en mejores condiciones para programar y controlar sus operaciones, porque todas las partidas similares (como los programas de inversión de capital) se agruparon en una sola asignación. Además, hasta ese momento el financiamiento de las oficinas nacionales y regionales se efectuaba con fondos de asignaciones diferentes; era difícil y demoroso determinar los fondos disponibles para programas específicos, identificar el valor monetario de lo que se había realizado y formular programas de trabajo para los años venideros. Con esta estructura más perfecta, se robustecieron los procedimientos de planificación del trabajo y control, se obtuvo mayor flexibilidad en el uso de los fondos, concentrándose la atención del legislativo durante el proceso de revisión en programas de más alto nivel.

Transacciones entre las dependencias

88. En muchas ocasiones, en el gobierno se aumentan los fondos asignados a una dependencia mediante la prestación de bienes y servicios procedentes de fuentes ajenas a la dependencia. En otros casos, una dependencia realiza trabajos para otra dependencia en virtud de acuerdos celebrados entre ellas, sujetos a reembolsos por la dependencia que ha solicitado la ejecución del trabajo. Para tener una visión exacta del programa total de trabajo de una dependencia en relación con sus recursos disponibles, es necesario que las dependencias respectivas lleven una cuenta en la que dichas transacciones sean fácilmente interpretables y que los planes, presentaciones e informes presupuestarios reflejen los hechos en cada caso.

89. Para reflejar con exactitud los bienes y servicios recibidos sin costo alguno, deben registrarse sus valores estimados en las cuentas de la dependencia beneficiaria, a fin de dejar constancia del aumento de los recursos disponibles. En las cuentas de operación deberá quedar constancia del empleo efectivo que se dé a los bienes y servicios gratuitamente obtenidos, indicando su valor estimado, y consignarse como parte del costo del trabajo realizado. Los informes y presentaciones del presupuesto incluirán un ajuste negativo, a fin de permitir la conciliación de los fondos asignados. La operación inversa se realizará en la dependencia que proporciona los recursos.

En el Anexo I, la presentación de una asignación del Servicio de guardacosta de los Estados Unidos, proporciona un ejemplo de los bienes y servicios netos recibidos gratuitamente en el renglón 9 del programa.

90. En ese ejemplo también aparece en esta cuenta el programa reembolsable del Servicio de guardacostas. En este caso también, deben identificarse en las cuentas, informes y presentación del presupuesto, el valor monetario del trabajo realizado para otra dependencia y el reembolso previsto correspondiente a esos servicios. El trabajo por realizar para la dependencia que lo solicita debe reflejarse en el plan financiero y de trabajo de la dependencia que los realiza, a fin de indicar el programa total de trabajo previsto. Los recursos adicionales que representa la cancelación de los servicios de parte de la dependencia que los solicita deben reflejarse como renglón de financiamiento, junto con la cuantía de la asignación respectiva (véase Anexo I - "Financiamiento"). Como dichos reembolsos implican de ordinario la autorización para contraer compromisos y efectuar gastos en la misma forma que las asignaciones, la contabilización antes esbozada se efectúa a través de las cuentas de presupuesto.

92. En las transacciones de ese tipo, el sistema de administración financiera debería registrar y revelar el valor total del programa y actividades efectivamente realizadas por las dependencias. Este método permite medir la labor realizada en la forma más equitativa desde el punto de vista financiero, con miras a revisiones y evaluaciones.

Técnica del fondo rotativo

92. Para financiar ciertos tipos de programas y operaciones a menudo se emplean, además de las asignaciones, fondos rotativos (a veces denominados "capital de trabajo" o "fondos reembolsables"). Por lo general, el poder legislativo debe conceder autorización para que en dichos fondos se retengan y utilicen las entradas procedentes de las operaciones financiadas. El fondo puede basarse en el capital de trabajo proporcionado originalmente merced a una asignación, pero posteriormente espera en general que continúe funcionando con las entradas recibidas. Es útil aplicar esta técnica a las operaciones similares a las actividades de las empresas públicas, pero que no poseen todas las características necesarias para que se justifique su identificación con ellas. Además se puede aplicar optativamente a operaciones

/concretas de

concretas de determinada dependencia, de modo que proporcione a los funcionarios operativos de dichas dependencias muchas de las ventajas administrativas de la contabilidad según valores vencidos.

93. Por ejemplo, los fondos rotativos sirven para robustecer el control y la administración de existencias o de equipo de servicio. En esos casos, se pueden emplear los materiales o equipos en existencia para establecer el capital de trabajo del fondo. Los ingresos que se perciben por concepto de salidas de existencias o alquiler del equipo se van empleando para mantener el nivel de aquéllas o asegurar el funcionamiento y renovación del equipo según sea necesario. Cuando se trata de existencias, este método permite administrarlas en forma más eficaz, y el mantenimiento de los niveles de existencias resulta más económico; cuando se trata de equipos, permite un mejor funcionamiento y mantención del nivel de servicio requerido para los programas que utilizan esos servicios. La aplicación de esos métodos es particularmente útil para obtener las ventajas de la contabilidad según valores devengados en una dependencia que realiza programas que de otro modo consistirían principalmente de servicios personales. El fondo rotativo sirve para identificar rubros que podría ser difícil imputar a programas determinados en el momento en que se obtienen. Al determinar estos rubros a través del fondo rotativo, pueden imputarse al programa atendido en el momento de ser usado, lo cual constituye uno de los objetivos principales de los presupuestos por programas y actividades.

94. La aplicación de un método semejante también resulta útil en aquellas operaciones administrativas centralizadas que proporcionan personal, planillas u otros tipos de servicios a las organizaciones constituyentes. Si se financia la operación de servicios centralizados, incluyendo dotación de personal, suministros, equipo, etc. a través de un fondo rotativo, las sumas cargadas por los servicios prestados a las organizaciones constituyentes servirán para reponer el capital de trabajo, y para establecer el costo de los servicios para la organización beneficiaria.

95. Este método resulta también particularmente apropiado en el caso de programas que comprenden operaciones de manufactura. Como ejemplo de esa aplicación en los Estados Unidos puede citarse la Oficina de Grabado e Impresión de la Tesorería, que fabrica monedas, estampillas, y otros objetos

/de carácter

de carácter financiero, y la Oficina de Imprenta del Gobierno, que realiza trabajos de imprenta para el Congreso de los Estados Unidos, efectúa algunos para dependencias del ejecutivo, y vende las publicaciones del gobierno. En ambos casos, se aplica la contabilidad basada en valores recibidos, a fin de lograr una administración eficiente y determinar precios que permitan la continuidad de las operaciones.

96. Conforme a otra modalidad de aplicación del fondo rotativo, el uso de los ingresos del fondo está sujeto a autorización legislativa. En los Estados Unidos por ejemplo, los ingresos de la Oficina de Correos se ingresan en un Fondo Postal. La Oficina de Correos sólo puede hacer uso de ese Fondo con arreglo a las limitaciones (asignaciones) aprobadas por el poder legislativo. En este caso se usa el método de los valores devengados, a fin de obtener estados comerciales de las transacciones del Fondo Postal y poder establecer las tarifas de los servicios postales. En la Oficina de Correos del Reino Unido se aplican técnicas similares. Los ingresos en efectivo de la Oficina de Correos van a la Tesorería, y se hace una asignación para sufragar los gastos de la Oficina de Correos. La contabilidad de las asignaciones se lleva según valores efectivos, pero la Oficina de Correos también lleva cuentas "comerciales" (el método de valores devengados) que facilitan la administración de la empresa y el establecimiento de tarifas de los servicios.

97. En esas circunstancias, cualquiera que sea la modalidad de aplicación es de importancia fundamental determinar los costos dentro de un período determinado, incluso la depreciación, el consumo de existencias, etc., ya que así se satisfacen mejor las necesidades de la administración y se obtiene un factor básico para establecer los precios cargados a los usuarios del fondo. Como en el caso de las empresas públicas, el método de la contabilidad según valores recibidos es el más apropiado para el financiamiento de fondos rotativos, puesto que permite obtener balances y otros estados comerciales útiles para el análisis cuidadoso del programa respectivo.

Técnicas de control de fondos

98. En las dependencias de gobierno, uno de los objetivos primordiales de la administración financiera consiste en ajustar las operaciones a los
/fondos disponibles,

fondos disponibles, lo que es necesario debido a las limitaciones legales que rigé la asignación de fondos. A diferencia de la empresa privada, donde los sistemas de financiamiento y crédito permiten la realización de operaciones con arreglo a metas financieras más flexibles, la dependencia de gobierno tiene que ceñirse a limitaciones financieras estrictamente definidas en lo que a fondos se refiere. Esto queda corroborado por el hecho de que uno de los intereses principales del auditor del gobierno es la legalidad de los gastos de la dependencia.

99. Cualquiera que sea el sistema de presupuestos que se aplique, el control de los fondos es necesario. En los presupuestos por programas y actividades, ya sea que las cuentas se lleven según valores recibidos, devengados u obligaciones, se necesitan cuentas de control de fondos presupuestarios para cumplir con las restricciones legales. Dichas cuentas de control pueden llevarse en diferente forma. El método elegido depende de factores como los tipos de programas y su financiamiento, los conceptos de administración financiera empleados, la capacidad del personal y el grado de flexibilidad que puede razonablemente concederse a la administración.

100. Para la eficiente administración de los limitados fondos disponibles, es indispensable distribuir la suma total en porciones y determinando el período dentro del cual pueden usarse. Esa división tiene por objeto distribuir el uso de los fondos asignados por meses, trimestres u otros plazos, de modo que sus objetivos se puedan lograr sin necesidad de financiamiento adicional. Además, podría ser necesario distribuir el uso de los fondos en segmentos más pequeños que tengan importancia operativa dentro del sistema de presupuesto del país. Esta división secundaria puede hacerse en función de programas, actividades, organizaciones, tipos de compras o una combinación de ellos. Por último, se necesitan informes de control presupuestario para revisar periódicamente el uso de los fondos en relación con la asignación aprobada.

Los programas y las técnicas de control

101. En el sistema de presupuestos por programas y actividades, las asignaciones de fondos por el poder legislativo también sirven para controlar el alcance y el costo de aplicación de los programas ejecutivos. Por lo tanto, el sistema de administración financiera empleado por el ejecutivo

/debe producir

debe producir datos útiles para un eficaz control de ese tipo. Los métodos de control de ejecución que permiten alcanzar las metas aprobadas del programa con un mínimo de gastos, tienen tanta importancia como los que se aplican al control de los fondos.

102. Para satisfacer adecuadamente esas necesidades prácticas de la administración es necesario determinar el tipo de información financiera y sobre el trabajo que será más útil para el control de cada programa. Cualquiera que sea el método contable que se emplee, las medidas financieras y de trabajo incorporadas al sistema deben corresponder a la distribución de responsabilidades y al tipo de decisiones que habrá que adoptar. No existe una medida "adecuada" para todas las actividades y ni el personal de operación ni el de finanzas debería considerar el establecimiento de las medidas necesarias como función que corresponde exclusivamente a ellos. La selección de las medidas apropiadas para cada dependencia debe ser resultado del trabajo de equipo en el que colaboren representantes de la administración financiera, y operativa como partes con intereses comunes. Esa labor de conjunto es indispensable para obtener resultados eficaces, puesto que la administración operativa, durante la adopción de decisiones, debe usar e interpretar los datos producidos por el sistema. Sin un empleo adecuado de la administración, el sistema más preciso y correcto desde el punto de vista técnico será de escaso valor.

103. También será necesario determinar el grado de refinamiento del sistema, para lo cual deben tomarse en cuenta factores como el grado de desarrollo del actual sistema de administración, la capacidad del personal, las necesidades de controlar el programa y las operaciones y los problemas administrativos que suscitan los cambios propuestos. Un sistema de administración financiera integrado que se complementa con medidas útiles del trabajo puede producir información importante para el control operativo, siempre que se relacione en forma adecuada con las actividades previstas en el programa y la estructura de la organización. No obstante, será necesario decidir acerca del grado en que se buscarán refinamientos de detalle en cada uno de los tipos de medidas empleadas.

104. En el capítulo anterior se examinaron los factores que intervienen al elegir las medidas apropiadas de programa y trabajo. En cuanto a los

/aspectos financieros,

aspectos financieros, los métodos basados en las obligaciones, gastos vencidos, desembolsos o costos reales como medida no deben considerarse como que se excluyen mutuamente. Ya se ha destacado el valor de las obligaciones como instrumento de control de fondos, de los gastos vencidos como medida de los recursos disponibles, de los desembolsos como índice de las necesidades de efectivo y de los costos como medida del programa. Cada uno desempeña una función y presta utilidad, y debe ser empleado para los fines que satisface. Sus valores respectivos deben considerarse en relación con las necesidades de la administración en los diversos niveles de ^{control} ^{de los recursos} ^{disponibles} gobierno en cada país. No obstante, finalmente deberá adoptarse una decisión con respecto a ellos, teniendo presente que esos diferentes tipos de informaciones debidamente relacionadas, darán una visión global de la situación financiera y aumentarán la eficiencia de las operaciones.

105. Para ilustrar la forma en que se ejercen los controles de fondos y operaciones en las aplicaciones actuales de los presupuestos por programas y actividades, en el Anexo J se consigna un esquema de las técnicas de control que se emplean en Filipinas y en los Estados Unidos. El estudio de ambas aplicaciones demuestra los principios y conceptos antes discutidos.

Conclusiones

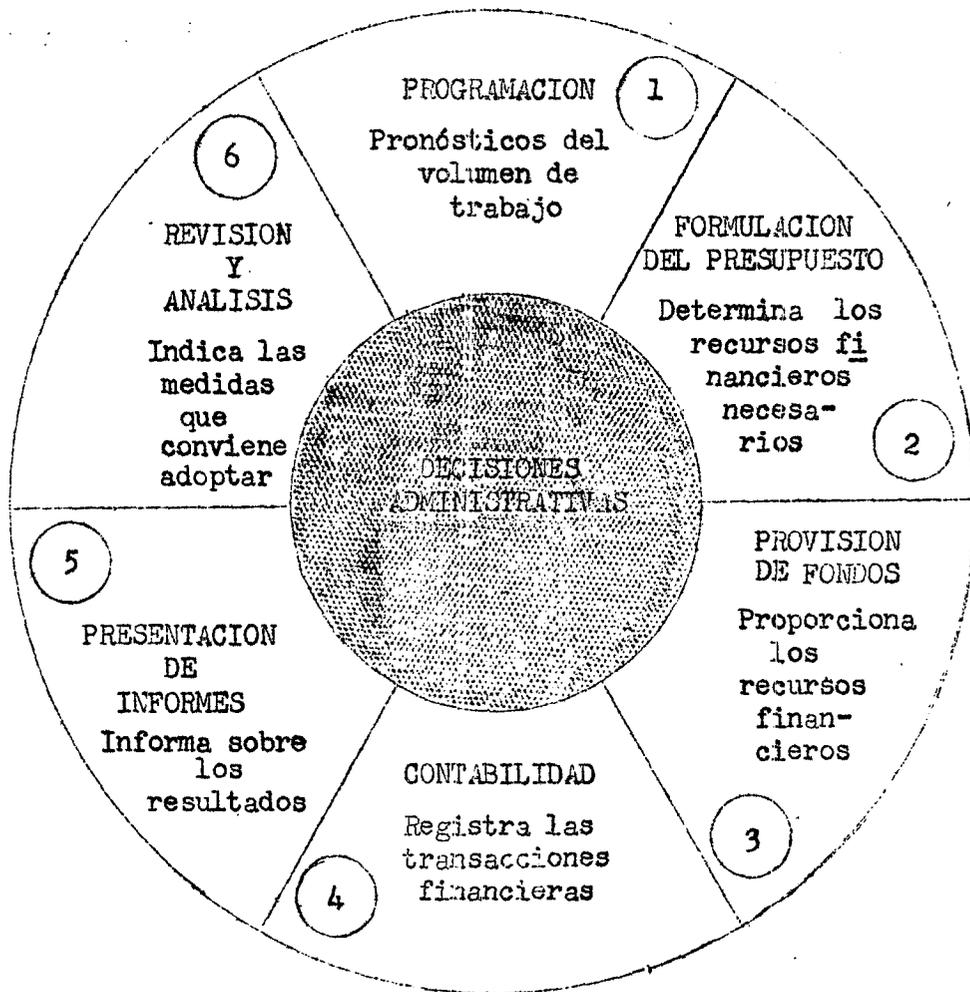
106. En este capítulo se ha pretendido explicar e identificar las formas en que puede ejercerse la administración financiera con arreglo al presupuesto por programas y actividades. Los ejemplos y los diversos anexos demuestran que los objetivos fundamentales pueden alcanzarse de diversa manera. En cada uno de los casos discutidos en el Anexo J, se han elegido elementos diferentes del sistema para su clasificación más detallada; por ejemplo, la importancia que se atribuye en el sistema filipino a los coeficientes de rendimiento y la que tienen los costos efectivos en el sistema de los Estados Unidos. En esos países, cualquiera que haya sido el aspecto que se ha acentuado, al nuevo sistema ha redundado en la mejor administración de programas cada vez más amplios.

107. Esas aplicaciones también demuestran que se pueden emplear los presupuestos por programas y actividades aunque se usen diferentes medidas financieras en relación con el programa y trabajo realizados. Aunque es /evidente que

evidente que el método contable en vigor influye sobre la exactitud de las medidas financieras, la experiencia que se ha obtenido con estas diferentes aplicaciones justifica que se pongan de relieve las ventajas de los presupuestos por programas y actividades sobre los sistemas empleados anteriormente. Tanto en los Gobiernos de las Filipinas como de los Estados Unidos se cuenta ahora con una base más sólida para adoptar decisiones administrativas en cuanto a la formulación y aprobación de proyectos de programas y al control de la ejecución de los programas aprobados. Esto a su vez estimula el logro más económico y eficaz de los objetivos del programa en relación con los fines económicos y sociales a largo plazo.

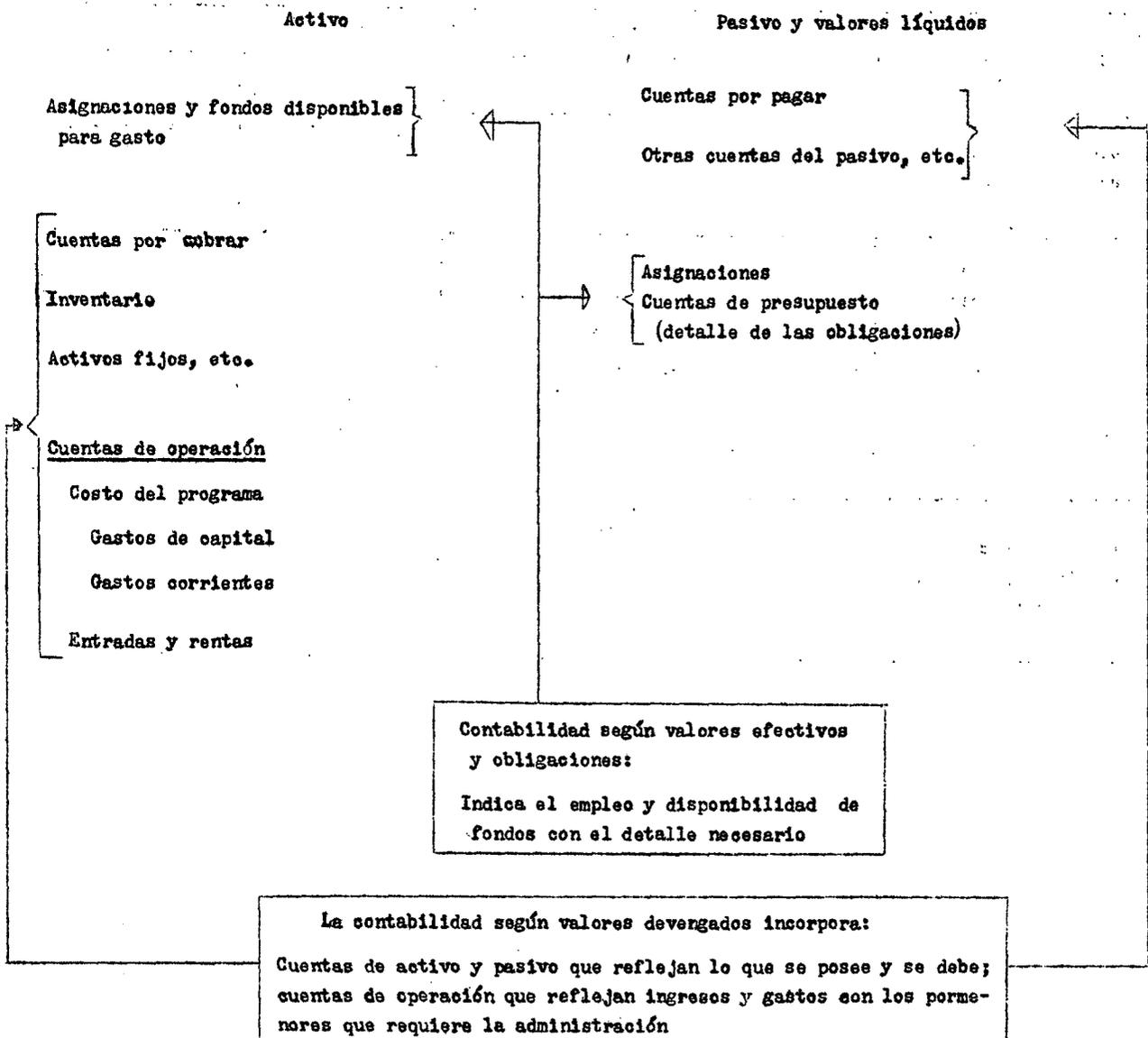
Anexo C

EL CICLO DE ADMINISTRACION FINANCIERA



Anexo D

EL SISTEMA DE CONTABILIDAD EN SU CONJUNTO



Anexo E

REGISTRO DE TRANSACCIONES SOBRE LA BASE DE VALORES DEVENGADOS
 (Con indicación de fechas)

Etapas de una transacción	Registrado en el período en que:			
	Se hace el pedido	Se recibe	Se paga	Se usa
Colocación de una orden de bienes y servicios	Como obligación (en marzo 1960)			
Recepción de los bienes y servicios solicitados		Como gasto devengado (en junio de 1960)		
Se efectúa el pago			Como desembolso (en julio de 1960)	
Se emplean o consumen los bienes y servicios solicitados				Como costo del trabajo realizado (en diciembre de 1960)

Anexo F

TRATAMIENTO DE DIVERSAS TRANSACCIONES EN LA CONTABILIDAD SEGUN VALORES DEVENADOS
 LA DIFERENCIA QUE EXISTE ENTRE COSTOS DEVENADOS, GASTOS VENCIDOS, OBLIGACIONES Y DESEMBOLSOS PUEDE APRECIARSE
 CONSIDERANDO EL EFECTO DE LAS SIGUIENTES TRANSACCIONES TÍPICAS

Transacción	Costos devengados		Inventario de materia- les fungibles	Invento- rio del equipo de capital	Desam- bolos	Pedidos no entrega- dos	Pasivo y reservas		Obligacio- nes con traídas	Gastos deven- gados
	Gastos co- rrientes	Gastos de capital					Cuentas por pagar	Reservas Para de- preciación			Para vaca- ciones
Saldos iniciales	\$-	\$-	\$50 000	\$500 000	\$-	\$25 000	\$50 000	\$200 000	\$100 000	\$-
(1) <u>La dependencia coloca la orden y contrata:</u>										
Personal y servicios con- tractuales						5 000 000				5 000 000
Materiales fungibles						400 000				400 000
Equipo de capital						300 000				300 000
(2) <u>La dependencia recibe:</u>										
Servicios personales	4 800 000					4 800 000 (-)	4 800 000			4 800 000
Materiales fungibles		200 000	300 000			300 000 (-)	300 000			300 000
Equipo de capital						200 000 (-)	200 000			200 000
Servicios contractuales para la instalación del equipo		25 000				25 000 (-)	25 000			25 000
(3) <u>La dependencia consume los materiales fungibles</u>	100 000		125 000 (-)							
(4) <u>Los empleados tienen dere- cho a más licencia de la que toman</u>	25 000									
(5) <u>Se carga la depreciación co- rrespondiente al uso del equipo</u>	50 000							50 000		
(6) <u>La dependencia paga par- cialmente los servicios personales, etc.</u>					5 000 000					
Subtotal	4 975 000	250 000	225 000	500 000	5 000 000	400 000	375 000	250 000	125 000	5 700 000
Deducción de los saldos iniciales	-	-	50 000	500 000	-	25 000	50 000	200 000	100 000	-
Modificaciones en el año	4 975 000	250 000	175 000	-	5 000 000	375 000	325 000	50 000	25 000	5 325 000
Costos devengados	\$ 4 975 000									
Gastos corrientes	250 000									
Gastos de capital	\$ 5 225 000									
Total										
		\$ 225 000 menos que los costos devengados	\$ 5 000 000							
		\$ 475 000 más que los devengados	\$ 5 700 000							
		\$ 5 325 000								
		\$ 100 000 más que los costos devengados								

Anexo G

IMPORTANCIA, PARA LA ADMINISTRACION, DE LAS DIVERSAS CATEGORIAS DE CONTABILIDAD

La relación entre (1) costos devengados, (2) gastos vencidos, (3) deseMBOLSOS y (4) obligaciones, se muestra de nuevo en el ejemplo siguiente, en que se emplean los mismos datos de la tabulación que aparece en el cuadro anterior

<p>Costos devengados:</p> <p>Gastos corrientes \$4 975 000</p> <p>Gastos de capital 250 000</p> <p>\$5 225 000</p>		<p>(A) La depreciación y licencia anual no tienen asignaciones presupuestarias en el sentido de que se conceda autorización para contraer obligaciones en el caso de estos elementos del costo. La licencia acumulada no constituye una obligación hasta que se hace efectiva y pagadera como cesación de prestación de servicios, con algunas excepciones.</p>
<p>Menos: Costos para los cuales no se han previsto recursos</p> <p>Depreciación 50 000</p> <p>Licencia acumulada 25 000</p> <p>75 000</p>		
<p>Total de los costos para los cuales se han previsto recursos 5 150 000</p> <p>Más: Modificaciones del inventario de materiales fungibles, aumento de 175 000</p> <p>5 325 000</p>		<p>(B) Se recibió mayor cantidad de material de la que se usó, lo que se traduce en un aumento del inventario que debe sumarse para establecer los gastos devengados. Si se produjera una disminución del inventario, habría que restarla.</p>
<p>2 Gastos devengados</p>		
<p>Gastos acumulados 5 325 000</p> <p>Menos: Modificaciones en las cuentas por pagar, aumento de 325 000</p> <p>5 000 000</p>		<p>(C) Se recibió mayor cantidad de bienes y servicios de la que se pagó, lo cual se traduce en un aumento de las cuentas por pagar, que debe deducirse, a fin de establecer los desembolsos. Cuando se produce una disminución de las cuentas por pagar, debe restarse la suma correspondiente.</p>
<p>3 Desembolsos</p>		
<p>Gastos acumulados 5 325 000</p> <p>Más: Pedidos no entregados, aumento de 375 000</p> <p>5 700 000</p>		<p>(D) Se recibió menor cantidad de bienes y servicios de los que se solicitaron (comprometidos), lo que se traduce en un aumento de pedidos no entregados, que debe sumarse para determinar los compromisos. Si disminuyeran los pedidos no entregados,</p>
<p>4 Obligaciones</p>		

Anexo H

CONTABILIDAD DE COSTOS E INFORME PRESUPUESTARIO DE LA ADMINISTRACION
DE EX-COMBATIENTES (ESTADOS UNIDOS)

Contabilidad de Costos e informe presupuestario				Símbolo del control del informe 10-129 3345157			
A	Department of Medicine and Surgery Veterans Administration Oficina Central Washington 25, D.C. AATN: Oficina del Contralor Dir. Servicio de Auditoría y Contabilidad		Número de estación y ubicación Veterans Administration Hospital N° 5209 Fort Wayne, Indiana		Fecha de preparación del informe 12 de enero de 1960 Informe acumulativo correspondiente al período desde el 1° de julio de 1959 hasta el 31 de diciembre de 1959		
	I PARTE - ATENCION HOSPITALARIA Y DOMICILIARA						
Sección I							
MRAS N°	Lí- nea N°	Descripción	Símbolo (A)	Costo de opera- ción neto acu- mulado por pa- ciente hospita- lizado (miem- bro) (B)	Costo neto diario acu- mulado por paciente hospitali- zado (miembro) (C)	Costo neto acumulado de servi- cios per- sonales presupues- tados (D)	Promedio neto acumulado de empleo F.T. equiv. (E)
1	1	Oficina del Director	8 43 1.10	18 514	.542	18 229	4.0
1	2	División de registro	8 43 1.20	54 067	1 637	48 980	21.6
1	3	División fiscal	8 43 1.30	17 181	.536	16 892	5.8
3	8	Servicios médicos profesionales	8 43 2.20	95 038	2 954	84 965	13.3
3	9	Servicios médicos auxiliares	8 43 2.30	67 168	2 173	44 666	13.7
4	16	Atención de pacientes (miembros)	8 2.00	427 392	13 461	390 110	122.1
5	17	Servicio dietético	8 3.00	105 292	3 386	72 278	34.1
0	21	Costo total por paciente hospita- lizado (miembro)	8 43 48 7	803 703	25 013	691 900	245.2
7	22	Otros costos de atención hospita- laria (domiciliaria)	8 43 8.00	1 900			
8	23	Funcionamiento del hospital (domiciliaria)	8 43 0.00	805 603		691 900	245.2
Sección II							
MRAS N°	Lí- nea N°	Costo de la dieta	Costo total		Costo por ración		
			Acumulado (A)	Mes en curso (B)	Acumulado (C)	Mes en curso (D)	
1	24	Total	114 468	19 521	3 383	3 363	
2	25	Provisiones	36 304	5 866	1 073	1 010	
2	26	Sueldos	72 831	12 790	2 153	2 204	
2	27	Otros	5 333	865	157	149	
Sección III							
MRAS N°	Lí- nea N°	Descripción	(A)	Número (B)			
3	28	Raciones totales		33 827	027		

Anexo I
 GUARDIA COSTA

Autorizaciones corrientes:

Gastos de operación
 Programas y financiamiento (en miles de dólares)

	1960	1961	1962
	Efectivo	Calculado	
Programa por actividades:			
Programa directo:			
1. Actividades navieras	50 975	53 241	54 444
2. Actividades aéreas	22 700	26 145	26 628
3. Actividades de estaciones de costa y ayuda	53 300	57 447	62 528
4. Servicios de reparación y abastecimiento	4 750	5 077	4 493
5. Servicios de selección y capacitación	7 300	7 747	8 026
6. Control administrativo y de operaciones	25 860	27 988	28 090
7. Otros gastos por concepto de personal militar	20 490	22 833	21 304
8. Programas afines	6 402	7 622	9 253
Costo total del programa directo	191 777	208 100	214 766
9. Ajuste, para el cual no se han previsto fondos en los costos totales del programa directo: Bienes o servicios transferidos en (-) sin gasto, valor neto	-10 659	-5 241	-4 679
Costos totales del programa directo, para los cuales se han previsto fondos	181 124	202 859	210 087
10. Relación entre costos y compromisos: compromisos contraídos por gastos correspondientes a otros años, valor neto	8 113	2 591	2 413
Total de compromisos directos	189 237	205 450	212 500
Programa reembolsable:			
11. Operación de estaciones oceanográficas (Armada)	16 885	16 980	16 980
12. Servicios varios en otras cuentas	11 966	16 719	17 120
Costo total del programa reembolsable	28 851	33 599	34 100
13. Relación entre el costo y compromisos: costos financiados mediante compromisos contraídos en otros años, valor neto (-)	-434	-	-
Total de compromisos reembolsables	28 417	33 699	34 100
Total de compromisos	217 654	239 149	246 600
Financiamiento:			
Anticipos y reembolsos procedentes de:			
Otras cuentas	-28 209	-33 499	-33 900
Fuentes no federales (40 U.S.C. 481 (c))	-207	-200	-200
Saldo no comprometido vencido	562	-	-
Autorización para contraer nuevos compromisos	189 800	205 450	212 500

Anexo J

ESQUEMA DE LAS TECNICAS DE CONTROL EMPLEADAS EN LOS PRESUPUESTOS POR
PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Gobierno de las Filipinas

Según la forma en que se ha aplicado en las Filipinas el presupuesto por resultados, algunas dependencias reciben asignaciones de fondos conforme a programas, en tanto que otras continúan recibéndolas sobre la base de partidas o renglones. No obstante, incluso esas dependencias que reciben asignaciones de fondos sobre la base de partidas o renglones, preparan y aplican sus proyectos de presupuesto sobre la base de programas y resultados. Las tareas de las dependencias que reciben asignaciones de fondos para programas se controlan en la forma que se describe a continuación.

Control de fondos. Con arreglo al presupuesto por resultados, el Gobierno de las Filipinas aplica un sistema que se basa en el control centralizado de los fondos en cuanto a organización, programas y rubros. Conforme a lo dispuesto por la ley, el Comisionado del Presupuesto administra el sistema y asigna los fondos a cada dependencia según los niveles de trabajo proyectado en virtud de una asignación. Los fondos se asignan o distribuyen trimestralmente, por programa y proyecto, y en tres rubros principales, servicios personales, gastos de conservación y otros gastos de operación y equipo. El Comisionado del Presupuesto puede suspender las asignaciones cuando los ingresos son inferiores a la suma presupuestada, o cuando la dependencia no necesita los fondos. Además, está facultado para aprobar transferencias entre proyectos y modificaciones de los planes de trabajo cuando sea conveniente.

El sistema de asignaciones trimestrales permite controlar la entrega de fondos para que los use cada dependencia con arreglo a su plan financiero y de trabajo para el año. Las asignaciones se distribuyen según tres clasificaciones generales por objeto, y los jefes de las dependencias están facultados para transferir fondos entre esas categorías cuando ello se justifica y en el grado permitido por la ley. Dentro de los límites de las asignaciones, las dependencias establecen las subdivisiones que estimen necesarias. A los funcionarios de las dependencias corresponde aplicar un sistema de control interno sobre el uso de las asignaciones y la realización de la labor proyectada. Los informes mensuales deben proporcionar datos que permitan comparar los planes y los resultados obtenidos. El empleo combinado de dichas técnicas de asignación de fondos y de información tiene por objeto impedir los déficits y el desperdicio, asegurar la flexibilidad en la administración y estimular la eficiencia y la eficacia.

Control de programas y operaciones. Una de las características principales del sistema de control de operaciones empleado por el Gobierno de las Filipinas es el proceso de planificación financiera, basado en planes a largo plazo que reflejan las necesidades de desarrollo económico y social. Dichos planes a largo plazo contienen proyecciones de lo que el Gobierno tiene la

/intención de

intención de realizar durante varios años, y estimaciones aproximadas de las necesidades fiscales. Esto constituye el marco para la adopción de decisiones en materia de programas y normas que conducen al establecimiento de programas de presupuesto, de las responsabilidades de la organización y de la política administrativa. En los proyectos de presupuesto anuales se determina la naturaleza y el volumen del trabajo por realizar, el programa de trabajo, las normas de producción y calidad y los recursos necesarios. Por ejemplo, para el año fiscal 1961, el plan financiero y fiscal del presupuesto se formuló dentro del contexto de un "Plan fiscal quinquenal".

Teniendo como base la estructura de control de fondos establecida centralmente, cada dependencia del Gobierno de las Filipinas formula su plan detallado, financiero y de trabajo, que establece la pauta que se ha de usar para fines de control desde el punto de vista de la contabilidad y presentación de informes. En esta forma, se establece una relación directa entre las asignaciones y el plan de trabajo. Generalmente el sistema de subdivisión de las asignaciones empleado por la dependencia se cifra al plan de obligaciones correspondientes al programa. Esto se traduce en una subdivisión por proyectos y subproyectos y en asignaciones de fondos a las unidades de organización responsables. Cuando es necesario, se emplean cuentas auxiliares de distribución o análisis, a fin de obtener la información financiera necesaria como subproducto del proceso de contabilidad de asignaciones. Sobre esa base, el jefe de la dependencia establece una modalidad interna del control de la labor realizada por su organización en comparación con el plan de trabajo.

El método de contabilidad empleado por el Gobierno de las Filipinas permite obtener informaciones sobre compromisos y pagos que constituyen las medidas financieras principales. Dicha información se registra en las cuentas presupuestarias, según el detalle requerido por la estructura de subcuentas establecida por cada dependencia. A través de esa estructura, los datos financieros se relacionan con la organización, programas y trabajo en las mismas condiciones en que quedaron establecidos en el presupuesto, lo que permite evaluar los compromisos y trabajo realizado en comparación con el presupuesto aprobado. En este sistema, se acepta la posibilidad de reunir información sobre costos efectivos en el grado en que la administración de la dependencia considere conveniente. No obstante, estos sistemas de costo no son obligatorios, ni se piden estos datos en los informes solicitados por la autoridad central.

Cada dependencia presenta un cálculo anual de sus ingresos mensuales, e informes mensuales sobre los ingresos percibidos, procedimiento que permite analizar las desviaciones y realizar los ajustes necesarios de los fondos asignados. También se preparan informes mensuales de trabajo, a fin de indicar para cada proyecto el trabajo realizado y los compromisos contraídos así como cualesquiera desviaciones de los planes originales. Esos datos reflejan las unidades de trabajo realizadas en relación con los datos sobre los compromisos contraídos y la mano de

obra empleada. Del análisis de dichos informes de operaciones se obtiene la información necesaria para que la administración adopte las medidas correctivas que se imponen. Sobre la base de esos informes, se preparan informes mensuales sobre ingreso nacional y operaciones, para dar a conocer los resultados generales de la acción del gobierno, así como la labor efectuada en departamentos, direcciones y oficinas. Los informes nacionales de operaciones indican no sólo el ingreso y los compromisos contraídos en relación con los planes de trabajo sino también el porcentaje de trabajo realizado y el grado en que se han alcanzado los coeficientes de producción proyectados. Además, se prepara mensualmente un informe resumido sobre el estado de los ingresos, asignaciones, compromisos y efectivo en relación con el Fondo General.

Conforme a esta estructura general para la presentación de informes, cada dependencia prepara informes internos, con los pormenores requeridos para sus propios fines. Se prevé la preparación de informes comparativos al nivel de departamentos, direcciones y centros de control de dependencias, según los principios consignados en los informes requeridos por la agencia central. A través de estos procesos de planificación, contabilidad y presentación de informes, la aplicación, por las Filipinas, del sistema de presupuesto por resultados proporciona a los diversos niveles de gobierno datos conexos sobre programas, trabajo realizado, aprovechamiento de la mano de obra y resultados financieros, en función de ingresos, compromisos y desembolsos.

En el cuadro 1 se ofrece un ejemplo breve, pero ilustrativo, del sistema de presupuesto por resultados que se aplican en las Filipinas. Se ha incluido también el proyecto del levantamiento del catastro de la Dirección de Tierras del Departamento de Agricultura y Recursos Naturales. Consta de las cuatro partes siguientes:

La parte A contiene el cálculo del proyecto que se indica en el presupuesto. Le da a conocer la cuantía de los fondos solicitados por concepto de compromisos y, además, información sobre las unidades de trabajo proyectadas y efectivas, índice de producción, mano de obra, costo por unidad en función de los compromisos, y un texto explicativo adjunto.

La parte B es la solicitud de fondos de la dependencia, en la que se indica la autorización solicitada para contraer obligaciones correspondiente a los fondos destinados al proyecto, en función de las tres clasificaciones por objeto establecidas. Además, indica las etapas cronológicas del uso de los fondos, justificadas según las unidades de trabajo y mano de obra previstas en el plan de trabajo.

La parte C refleja las asignaciones sugeridas por la Comisión de Presupuesto, que establecen el plan financiero aprobado para el proyecto y correspondiente al primer trimestre.

La parte D es el informe de la dependencia sobre resultados efectivos - en función de compromisos, trabajo y mano de obra. En este informe no se indica la relación con respecto al plan de trabajo y de financiamiento, ya que ella se indica al término de cada trimestre.

Anexo J, Ejemplo 1, Parte A

Presupuesto estimado para el proyecto de levantamiento del catastro, Filipinas

Proyecto 2: catastro

	1958 (cifras reales)	1959 (esti- mación)	1960 (esti- mación)
Compromisos totales	P2 512 588	P1 344 834	P1 776 322

El catastro es un inventario de los tenedores, dueños u ocupantes de tierras situadas en los municipios o ciudades para sanear los títulos de propiedad por registro según se prevé en la Ley del Catastro (Ley 2259). Dicho inventario se realiza cuando el Presidente de las Filipinas lo autoriza y cuando el interés público exige que se resuelvan y adjudiquen los títulos de propiedad.

El Director de Tierras, representado por el Procurador General establece los procedimientos de registro de modo que pueda resolverse y adjudicarse la propiedad de dichas tierras que los reclamantes ocupan, tienen o poseen.

El catastro se cifra a los límites de la posesión del tenedor, dueño u ocupante. Los límites de los lotes son irregulares. Por lo tanto, son más onerosos que los estudios corrientes de terrenos públicos y subdivisiones

MEDICION DEL TRABAJO DEL PERSONAL

Unidad de medición del trabajo	Año fis- cal	Unida- des de traba- jo a- trasa- do a comien- zos del año	Total de unidades de traba- jo soli- citado durante el año	Total de unidades de traba- jo reali- zado o estimado	Coefi- ciente de pro- ducción por año/hom- bre	Años-hombre		Costo por unidad de trabajo
						Total	Opera- ciones direc- tas	
Lotes estudiados por la Admi- nistración	1958	-	5 520	5 520	38	146	146	P42.82
	1959	-	11 532	11 532	55	208	208	34.73
	1960	-	14 722	14 722	64	231	231	34.73
Lotes estudiados por contrato	1958	-	43 289	43 289	4 328	10	10	34.73
	1959	-	27 190	27 190	2 719	10	10	34.73
	1960	-	24 906	24 906	2 491	10	10	34.73
Lotes estudiados por fotogrametría	1958	-	-	-	-	-	-	-
	1959	-	-	-	-	-	-	-
	1960	-	23 259	23 259	176	132	132	17.00
Total de años-hombre	1958	-	-	-	-	156	156	-
	1959	-	-	-	-	218	218	-
	1960	-	-	-	-	373	373	-

Encuestas catastrales realizadas por la Administración:

En 1958 el personal de la Dirección estudió 5 520 lotes, lo que representó un gasto de 236 395 pesos o sea, un costo unitario de 42.82 pesos. Se espera que en el año en curso 1959 se estudien 11 532 lotes lo que representaría un costo total de 400 500 pesos o un costo unitario de 34.73 pesos y para el año presupuestario 1960, al mismo costo unitario se estudiarán 14 722 lotes con un gasto de 511 322 pesos.

Encuestas catastrales realizadas por contratos:

En 1958 se estudiaron efectivamente 43 289 lotes, a través de contratos firmados con agrimensores privados y con un costo de 2 276 193 pesos. Se espera que en 1959 con un total de compromisos estimados que asciende a 944 334 pesos se estudien solamente 27 190 lotes, y en 1960 se prevé que se estudiarán 24 906 lotes a un costo calculado en 865 000 pesos.

Encuestas catastrales realizadas por medio de la fotogrametría aérea:

Este nuevo método consiste en el estudio del terreno por medio de la aerofotogrametría. Se proyecta gastar 400 000 pesos en este trabajo en el año fiscal 1960 estudiándose 23 250 lotes a un costo unitario de 17.00 pesos

República de las Filipinas

Proyecto de levantamiento del catastro - Autorización de asignación

Correspondiente al período terminado el 30 de septiembre de 1952

Comisión del Presupuesto

Las siguientes asignaciones aprobadas por el legislativo están disponibles para gastos. A las oficinas o dependencias respectivas corresponde la responsabilidad fundamental de mantener los gastos dentro de los límites de las sumas asignadas. No se aprobarán solicitudes de compra ni comprobantes de pagos o gastos que excedan la suma correspondiente a cualquiera de las asignaciones.

Dependencia	REP. Ley	Pro-grama	Pro-yecto	Fon-do	Exp. clase	Asignación	Reserva	Asignación		Saldo de las asignaciones
								Anterior	Actual		Total
08	16	2 300	1	01	01	2 928 180.00		732 045.00	732 045.00	2 196 135.00
08	16	2 300	1	01	01	2 326 140.00	409 510.00	1 454 450.00	1 454 450.00	462 180.00
08	16	2 300	1	02	01	48 700.00		48 700.00	48 700.00	
08	16	2 300	1	01	11	5 303 020.00	409 510.00	2 235 195.00	2 235 195.00	2 658 315.00
08	16	2 300	1	01	11	400 524.00		100 131.00	100 131.00	300 393.00
08	16	2 300	1	01	11	212 300.00	34 000.00	44 575.00	44 575.00	133 725.00
08	16	2 300	1	01	11	6 300.00		6 300.00	6 300.00	
08	16	2 300	1	02	01	619 124.00	34 000.00	151 006.00	151 006.00	434 118.00
08	16	2 300	1	02	01	5 922 144.00	443 510.00	2 386 201.00	2 386 201.00	3 092 433.00
08	16	2 300	1	02	01	322 016.00	3 000.00	79 754.00	79 754.00	229 262.00
08	16	2 300	1	02	01	982 284.00		903 846.00	903 846.00	78 438.00
08	16	2 300	1	02	01	30 000.00		30 000.00	30 000.00	
08	16	2 300	1	02	01	1 334 300.00	3 000.00	1 013 600.00	1 013 600.00	317 700.00
08	16	2 300	1	02	12	389 522.00	28 430.00	90 273.00	90 273.00	270 819.00
08	16	2 300	1	02	12	37 000.00		9 250.00	9 250.00	27 750.00
08	16	2 300	1	02	12	2 000.00		2 000.00	2 000.00	
08	16	2 300	1	02	12	428 522.00	28 430.00	101 523.00	101 523.00	298 569.00
08	16	2 300	1	03	01	1 762 822.00	31 430.00	1 115 123.00	1 115 123.00	616 269.00
08	16	2 300	1	03	01	818 00.00	8 360.00	202 410.00	202 410.00	607 230.00
08	16	2 300	1	03	01	498 000.00	45 000.00	230 250.00	230 250.00	222 750.00
08	16	2 300	1	03	01	35 000.00		35 000.00	35 000.00	
08	16	2 300	1	03	01	1 351 000.00	53 360.00	467 660.00	467 660.00	829 980.00
08	16	2 300	1	03	11	139 279.00		34 820.00	34 820.00	104 459.00
08	16	2 300	1	03	11	139 279.00		34 820.00	34 820.00	104 459.00
08	16	2 300	1	03	12	64 117.00		16 030.00	16 030.00	48 087.00
08	16	2 300	1	03	12	64 117.00		16 030.00	16 030.00	48 087.00
08	16	2 300	1	03	12	1 554 396.00	53 360.00	518 510.00	518 510.00	982 526.00

Comprobamos certificados secretos: (Firmado) DELFIN MAMBOY, Oficial de contabilidad

DOMINADOR R. AYTONA, Comisionado del Presupuesto

Proyecto de levantamiento del catastro, Filipinas

INFORME DE OPERACIONES

CORRESPONDIENTE AL MES DE AGOSTO DE 1959

Departamento: Agricultura y recursos naturales Códigos: 08
 Dirección u Oficina: Dirección de Tierras Códigos: 16
 Ley de la República No 2300

Programa: I Estudios de suelos

Código: I

Título del Proyecto - Unidad de medición

Cuentas No Fondos Código de clase de gastos

Compromisos contratados

Trabajo realizado

Mano de obra utilizada

Unidad de medición del trabajo	Cuentas No	Fondos	Código de clase de gastos	Mes en curso efectivo	Año a la fecha			Mes en curso efectivo	Año a la fecha			Meso-hombre		Año a la fecha	
					Efectivo	* Desviación con respecto a la meta	Porcentaje		Efectivo	* Desviación con respecto a la meta	Porcentaje	en curso efectivo	Meso-hombre efectivo	* Desviación con respecto a la meta	Monto	Porcentaje
				(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)
Proyecto 02 : Levantamiento de suelos	02			7 639.20	80 448.05										
Unidad de medición del trabajo:	02			2 442.40	5 803.63										
Lotes estudiados	02			760.00	805.00										
			Total	10 841.60	87 056.68			7 347	13 420			233	456		
Proyecto 02: Continuación	02	01	1	736.00	10 771.70										
Unidad de medición del trabajo:	02	01	2	442.40	5 803.63										
Lotes estudiados por la Administración	02	01	3	460.00	805.00										
			Total	9 938.00	17 380.33										
Proyecto 02	02	12	1	6 903.20	69 676.35										
Unidad de medición del trabajo	02	12	2	-	-										
Lotes estudiados por la Administración	02	12	3	-	-										
			Total	6 903.20	69 676.35										
Proyecto 02: Continuación			1												
Unidad de medición del trabajo			2												
Lotes estudiados por la Administración			3												
			Total					441	750						
Proyecto 02: Continuación			1												
Unidad de medición del trabajo			2												
Lotes estudiados por contrato			3												
			Total					6 906	12 670						
Proyecto 02: Continuación			1												
Unidad de medición del trabajo			2												
Lotes estudiados por fotogrametría sea			3												
			Total												

Compromisos certificados correctos:
 (Firmado) DELFIN MAMBOYO
 Oficial de contabilidad
 Fecha: 28 de septiembre de 1959

Las columnas (7), (8), (12), (15), y (16) sólo se completarán trimestralmente - Informes correspondientes a septiembre, diciembre, marzo y junio.
 Las zonas sombreadas no se usan.

Presentado por: ZOLIO CASTRILLO
 Director o jefe de oficina
 Por: (Fdo) ISACANI F. SARDINIANO
 Funcionario a cargo del preestrucsto
 Fecha: 20 de septiembre, 1959.

Gobierno de los Estados Unidos

En los Estados Unidos, todas las dependencias han adoptado el sistema de presupuesto por resultados. Las operaciones de cada dependencia se controlan a través de las técnicas siguientes:

Control de fondos. En el sistema empleado en Estados Unidos, las dependencias operativas determina el número y tipo de las asignaciones, dentro de los límites de las cantidades aprobadas por el organismo central. Según lo dispuesto en la ley, el Director del Presupuesto distribuye los fondos asignados, sobre la base de los planes financieros de las dependencias. Los fondos se distribuyen por meses, trimestres u otros períodos - en general para la asignación en su conjunto; también pueden distribuirse para todo el año por programas, actividades u objetos, o según un conjunto de dichas categorías. Mediante esas limitaciones se impide que se empleen fondos superiores a los fijados en las asignaciones, y se asegura un funcionamiento más eficaz y económico. El Director del Presupuesto puede también establecer reservas para hacer frente a imprevistos o para efectuar ahorros en los casos en que sea posible, y puede ajustar las sumas asignadas teniendo en cuenta las necesidades.

La ley exige que el jefe de cada dependencia establezca un sistema de control administrativo, sujeto a la aprobación del Director del Presupuesto, que restrinja el uso de los fondos a los límites de las asignaciones y permita determinar la responsabilidad en caso de violación de los límites prescritos. Con arreglo a ese sistema, el jefe de la dependencia establece la modalidad de distribución que mejor se adapte a la necesidad de controlar los fondos. Sin embargo, para simplificar el sistema, la ley recomienda a cada dependencia que las asignaciones sean del más alto nivel posible y que procuren financiar una unidad de operación con no más de una suma asignada de los fondos consignados para el financiamiento de dicha unidad.

Por lo tanto, la modalidad de distribución de fondos empleada por cada dependencia varía conforme a sus necesidades, pero debe ajustarse a la asignación de fondos realizada por el Director del Presupuesto. Por lo general la mayoría de las asignaciones son trimestrales, pero deben hacerse según diversas categorías, a saber: programas, organización, tipos de adquisiciones, etc. Se insiste en que las asignaciones sean de tipo general - por ejemplo, a las dependencias pequeñas pueden corresponder una sola cantidad; en las dependencias más grandes puede asignarse una suma a la oficina central y a cada unidad local. Esto imprime flexibilidad a la administración, ya que el director de operaciones puede redistribuir los fondos disponibles entre objetos, organizaciones subsidiarias, etc., según sea necesario. Sin embargo, esa flexibilidad implica la responsabilidad de adhesión a límites establecidos, ya que la ley sanciona las infracciones en caso de que se excedan esos límites, las que deben ser denunciado al Presidente y al Congreso.

Cada dependencia presenta informes - generalmente mensuales - que reflejan el uso efectivo de los fondos en relación con las limitaciones establecidas y el plan financiero. El sistema combinado de asignación y distribución de fondos constituye el tipo de control de fondos más adecuado para cada dependencia. Al mismo tiempo da el máximo de flexibilidad a la administración de operaciones con miras al

aprovechamiento más eficaz y eficiente de los fondos disponibles.

Control de programas y operaciones. El sistema de control de operaciones empleado en los Estados Unidos se basa en planes a largo plazo que se relacionan con los proyectos de presupuesto anuales de cada dependencia. Dicho sistema incorpora también los conceptos de clasificaciones comunes, planes financieros que prevén mediciones del programa, el trabajo e informes en que se comparan los resultados obtenidos con los originalmente proyectados. En general, se observa cierta similitud básica con el sistema empleado en las Filipinas en los aspectos estructurales de ambos sistemas. Hay, sin embargo, dos importantes diferencias de criterio que deben señalarse.

En primer lugar, según el sistema empleado en los Estados Unidos no es necesario presentar las mediciones del programa y trabajo en función del costo o mano de obra por unidad con el mismo detalle y en la medida que lo exige el sistema empleado en las Filipinas. No obstante, se destaca la necesidad de contar con medidas sustantivas, y se encarece a la administración de las dependencias que establezcan coeficientes de costo y de mano de obra cuando dicho sistema de medición es útil como instrumento de administración y, por su importancia para ésta, se justifica el costo de mantener el sistema. Se reconoce así que no a todos los programas y trabajos pueden aplicarse fácilmente costos unitarios. En todas las dependencias, se emplea algún tipo de mediciones de programas y trabajos, los que varían desde la medición general del programa en relación con los gastos totales correspondiente a una asignación, hasta los casos en que los costos se relacionan con unidades de trabajo pormenorizadas. En contraste con la manera como se aplica el sistema en las Filipinas, no se exige que los niveles superiores de la administración utilice en forma tan uniforme y general los coeficientes de costo y mano de obra en relación con programas concretos y unidades de trabajo.

En cambio, en los Estados Unidos se acentúa la importancia del refinamiento de las mediciones financieras. Como se reconoce que los compromisos no son la medida más exacta del estado y resultados del programa, en los Estados Unidos se reune información sobre valores devengados y costos en todas las dependencias. Según la ley y los principios y normas afines, los sistemas contables empleados por las dependencias deben permitir obtener datos sobre valores devengados y costos conforme a una base practicable, en el grado que requiere la administración interna - sujeto a las exigencias mínimas de que esos datos se obtengan por programa y unidad de organización en todas las fechas importantes de la presentación de informes. Con ello se logra una aplicación flexible conforme a los tipos de programas realizadas por las dependencias, y también se obtienen los datos sobre valores devengados que se necesite para los informes presentados al organismo central.

Este sistema también incorpora ciertos conceptos referentes a la aplicación administrativa de la información sobre gastos y compromisos. Como ya se ha hecho notar, la ley establece como objetivo que se ejerza control de los fondos a través de asignaciones generales, lo que fue consecuencia de las dificultades con que se tropezó al contabilizar los compromisos para mas amplias operaciones,

/cuando las

cuando las cuentas presupuestarias se hicieron más pormenorizadas y complejas (en función de subcuentas y otras subdivisiones menores) en un intento por satisfacer las necesidades de operación de la administración. Para evitar esas dificultades, en los principios directivos se insiste ahora en el establecimiento de asignaciones generales sobre la base de compromisos en las cuentas presupuestarias, que se destinan exclusivamente al control de fondos; y una serie coordinada de cuentas de operación que permitan obtener datos más detallados en función del coste, que se ha de usar para fines de programación y control de las operaciones.

La premisa en que se basa este método es que en un sistema integral se puede obtener en forma coordinada información sobre compromisos y gastos, y que esto puede hacerse de modo que se satisfagan los objetivos de la administración para los cuales es más apropiada. Según ese criterio, cuando se solicitan bienes y servicios, el compromiso se registra cargándolo a la asignación correspondiente y abonándolo a la organización que los solicita. En este momento se establece el control de fondos, pero no es necesario aún identificar el programa en que se han de emplear esos recursos. Esto puede ser difícil a veces, por ejemplo, en el caso de suministros que se usan comúnmente en varios programas o actividades. Cuando los recursos disponibles se usan realmente, se registra su valor en las cuentas de operación como costo del programa al que se aplican. En este momento se hace una medición de los resultados efectivos, bienes o servicios usados, y no hay dificultad alguna para identificar el cargo con un programa concreto. A diferencia del método de los compromisos, en este sistema se elimina la necesidad de registrar los compromisos en las clasificaciones más detalladas que se emplean para el control de programas.

A fin de que la administración no adopte medidas que motiven gastos excesivos de fondos dentro de un período limitado, se fijan metas de coste a los administradores de programas en función de programas. A diferencia de las limitaciones estrictas impuestas por las asignaciones en el sistema de compromiso, dichas metas de coste establecen objetivos financieros que permiten las desviaciones menores que pueden ser necesarias para una administración más eficaz. Tanto las asignaciones generales en el sistema de compromisos como las metas de coste más pormenorizadas se identifican en el plan financiero de la dependencia, sentando la base para presentar los informes en que se comparan los resultados efectivos con los previstos en ambos sectores. De este modo, la administración de operaciones goza de mayor flexibilidad, sin desmedro del control de fondos.

Este método no sólo proporciona los medios para una mejor identificación de los costes de los programas sino que reduce al mínimo las dificultades de aprovechar en la mayor medida posible los fondos consignados. Cuando se emplea un sistema de compromisos pormenorizado, el empleo de numerosas cuentas de asignaciones y subasignaciones aumenta inevitablemente el monto total de los fondos que deben mantenerse en reserva como un factor de seguridad para evitar que se excedan los gastos, debido al margen requerido para ese fin en cada cuenta. Cuando el control de fondos es más

amplio y se debe mantener menor número de saldos, disminuye la cuantía total de ese factor de seguridad.

Por otra parte, disminuye así al interés del director de programas, en un sistema de compromisos, de usar todos los fondos disponibles hacia el término del año fiscal. Conforme al método de valores devengados, su interés se orienta hacia la terminación del trabajo proyectado para el período con arreglo a las metas de costo fijadas. El problema del aprovechamiento total del efectivo y los compromisos ya no se centra alrededor del director del programa sino del jefe de adquisiciones. En este cambio de orientación, se responsabiliza al jefe de adquisición por el control de fondos, y al director de programas por el control de operaciones. Simultáneamente, se crea en el director de programas una conciencia de costos que contribuye a que las operaciones sean más económicas.

El sistema empleado en los Estados Unidos no establece, como el de las Filipinas, una estructura uniforme en cada dependencia operativa. No obstante, como ejemplo de la práctica vigente en los Estados Unidos puede citarse la Comisión de Energía Atómica, organismo independiente que encabezó el desarrollo del método de valores devengados que ahora es de aplicación general. En el ejemplo 2, que consta de cinco partes, podrá apreciarse el método empleado:

En la parte A se presenta un calendario de asignaciones de la Comisión para cubrir gastos de operación similares a los que aparecen en el proyecto de presupuesto anual. Ello revela los costos devengados por programa, conciliados en su totalidad con las necesidades correspondientes a Compromisos. En el documento del presupuesto, dicho programa se complementa con un texto explicativo en el que se indican los objetivos del programa.

La parte B es el plan financiero aprobado de la dependencia para su Oficina de Nueva York. Refleja los planes en curso, propuestos y aprobados, en función de los programas de presupuesto; e indica las metas de costo por programas, los ajustes con respecto a los compromisos totales proyectados, y la asignación total por compromisos. Esta última cifra refleja las asignaciones aprobadas por el jefe de la dependencia.

La parte C es el plan financiero aprobado de la dependencia correspondiente al detalle del programa de investigaciones físicas en la Oficina de Nueva York (que se incluye en el plan total indicado en la parte B; refleja los costos proyectados por elemento constitutivo del programa, que es la base del control de operaciones. Los funcionarios de operación pueden revisar esos planes de costo dentro de los programas, según sea necesario para una administración más eficaz.

La parte D es el plan aprobado de la dependencia para la sincronización del programa de investigaciones de la oficina de Nueva York, que indica la distribución proyectada de los costos durante el año. Ello proporciona la base para la presentación de informes mensuales sobre los resultados obtenidos.

/La parte E

La parte E constituye un ejemplo de informe mensual en que se comparan las operaciones con los planes aprobados correspondientes a todos los programas de la oficina de Nueva York, indicando los resultados efectivos en comparación con el plan en función de costos por programas compromisos totales y partidas de conciliación. Este tipo de informe se complementa con comentarios interpretativos, y con informes más detallados sobre costos unitarios cuando se cuenta con esos datos. Esta información, en su conjunto, constituye la base para adoptar las medidas correctivas que requiera la administración.

Anexo J, Ejemplo 2, Parte A

COMISION DE ENERGI. ATOMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. PLAN FINANCIERO

Resumen de los costos de operación por programa conciliados
con los compromisos netos

	Efectivo año fiscal 1959	Calculado año fiscal 1960	Calculado año fiscal 1961
Costos devengados por programas			
Materias primas	\$ 705 512 144	\$ 728 646 000	\$ 630 000 000
Materiales nucleares especiales	541 303 455	563 000 000	567 700 000
Armas	484 879 166	498 100 000	504 000 000
Desarrollo de reactores	347 057 273	389 800 000	436 200 000
Investigaciones físicas	114 645 885	143 344 000	163 200 000
Biología y medicina	42 007 757	49 000 000	54 200 000
Capacitación, educación e información	13 033 893	13 500 000	14 200 000
Aplicaciones civiles de isótopos y explosivos nucleares	5 762 397	11 000 000	11 500 000
Operaciones para la comunidad	16 509 601	14 632 000	10 204 000
Dirección y administración del programa	49 412 165	52 000 000	54 900 000
Investigaciones de seguridad	6 995 176	6 097 000	5 862 000
Otros costos	5 559 672	5 800 000	6 500 000
Ajuste a los costos de años anteriores	- 3 483 142	-0-	-0-
Costos totales devengados por programa	2 329 195 442	2 474 919 000	2 458 466 000
Modificaciones en algunos recursos	18 265 361	54 058 420	28 434 000
Total de compromisos para gastos de operación	2 347 460 803	2 528 977 420	2 486 900 000
Menos ingresos aplicados	28 079 323	26 850 000	22 600 000
Compromisos netos (financiados con los fondos consignados)	2 319 381 480	2 502 127 420	2 464 300 000

Anexo J, Ejemplo 2, Parte B

Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos

Formulario AEC-343 a
(9-59)

Plan financiero

ASIGNACION: GASTOS DE OPERACION

Oficina de operaciones o División de la Sede: Oficina de Nueva York				Año fiscal 1960
Partida	Plan en curso	Aumento o disminución (-)	Plan propuesto	Plan aprobado (para uso por el contralor auxiliar de Presupuestos)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. Costos devengados por programa:				
A. Materias primas		+ 10 000	10 000	10 000
B. Materiales nucleares especiales	1 879 000	- 20 000	1 859 000	1 859 000
C. Armas				
D. Desarrollo de reactores	18 675 000	+2 018 000	20 693 000	20 693 000
E. Investigaciones físicas	31 969 000	+8 999 000	40 968 000	40 968 000
F. Biología y medicina	10 156 000	+ 249 000	10 405 000	10 405 000
G. Capacitación, educación e información	320 000	+ 2 000	322 000	352 000
H. Desarrollo de isótopos	345 000	-0-	345 000	345 000
I. Aplicaciones civiles de explosivos nucleares				
J. Operaciones para la comunidad				
K. Dirección y administración de programas	2 177 000	- 47 000	2 130 000	2 130 000
L. Investigaciones de seguridad				
M. Otros costos	365 000	-0-	365 000	365 000
N. Costos totales del programa	65 886 000	11 211 000	77 097 000	77 127 000
O. Menos: Entradas	410 000	57 000	467 000	467 000
P. Costos netos del programa	65 476 000	11 154 000	76 630 000	76 660 000
2. Aumento o disminución de recursos no aplicados	-2 520 000	-7 895 851	-10 415 851	-16 874 629
3. Reembolso de asignaciones				
4. Reconciliación de transferencias entre las Oficinas de AEC	- 736 150	- 497 738	-1 233 888	- 183 888
5. Transferencia de asignaciones				
6. Compromisos proyectados	62 219 850	2 760 411	64 980 261	59 601 483
7. Menos: Suma no distribuida				1 400 000 a/
8. Autoridad asignada para contraer compromisos	62 219 850	2 760 411	64 980 261	58 201 483

✓ Reserva de AEC para el Reactor compacto del Ejército (GSC).

Recomendado por Director de la División o persona designada

Aprobado por el Sub Contralor auxiliar de Presupuestos

Firma:
/s/ Pollock

Fecha:
1/9/59

Firma:
/s/ F.J. McCarthy

Plan financiero No
2

Fecha:
1º de Septiembre de 1959

Anexo J, Ejemplo 2, Parte C

Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos

Formulario AEC 343 b
 (5-56)

PLAN FINANCIERO

Cálculo de los costos incurridos por categoría y actividad

Asignación Gastos de operación

Oficina de operaciones e División de la Sede Oficina de operaciones de Nueva York		Programa: 5 000	Año fiscal 1960	Plan financie ro N°
Número de clasificación del presupuesto e informes	Plan en curso	Aumento o disminución (-)	Plan propuesto	Plan aprobado para ser emple do por el Con- trolador y Auxi- liar de presu- puesto
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5200 Física				
BNL	7 000 000	+1 470 000	8 470 000	8 470 000
NYU	1 100 000	+400 000	1 500 000	1 500 000
PPA	450 000	+32 000	482 000	482 000
CEA	1 100 000	+93 999	1 193 000	1 193 000
Total 5200	9 650 000	+1 995 000	11 645 000	11 645 000
5300 Química				
BNL	2 800 000	+233 000	3 033 000	3 033 000
5400 Metalurgia				
BNL	1 120 000	+135 000	1 255 000	1 255 000
Sylvania	60 000	-0-	60 000	60 000
Total 5400	1 180 000	135 000	1 315 000	1 315 000
5500 Sherwood Princeton	13 279 000	+6 085 000	19 364 000	19 364 000
5900 Equipo				
BNL	2 900 000	+490 000	3 390 000	3 390 000
NYU	15 000	-15 000	-0-	-0-
PPA	1 445 000	-700 000	745 000	745 000
CEA	700 000	-0-	700 000	700 000
Sylvania	-0-	+3 000	3 000	3 000
Sherwood	-0-	+773 000	773 000	773 000
Total 5900	5 060 000	+551 000	5 611 000	5 611 000
Total del programa	31 969 000	+8 999 000	40 968 000	40 968 000

Anexo J, Ejemplo 2, Parte D

Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos

Formulario AEC-343 e
 (5-56)

PLAN FINANCIERO

Distribución mensual de los costos de operación incurridos

Asignación: Gastos de operación (en miles)

Oficina de operaciones o División de la Sede		Programa 5000						Año fiscal 1960			Plan financiero N° 2		
Oficina de operaciones de Nueva York		Primer trimestre			Segundo trimestre			Tercer trimestre			Cuarto trimestre		
Número de clasificación del presupuesto e informes	Costos del año en curso	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
		(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
5210	5 539			316	384	346	416	439	442	572	594	640	720
5220	2 315			218	190	200	195	180	180	200	190	190	210
5240	2 021			88	99	94	124	115	112	132	130	143	153
5260	1 770			156	155	150	160	155	150	160	155	160	180
5310	468			44	40	35	40	40	35	40	40	45	50
5330	2 450			184	190	180	215	200	185	215	225	235	250
5360	115			10	10	10	10	10	5	10	10	10	10
5420	1 085			93	92	86	95	90	85	95	90	90	100
5430	230			9	20	15	25	20	15	25	15	20	25
5510	629			54	52	52	52	53	53	54	54	54	55
5521	14 697			1 885	1 818	1 557	1 488	1 239	1 081	921	823	710	685
5522	460			-0-	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-	-0-	100	150	210
5523	3 578			271	300	290	290	290	280	290	290	290	290
Subtotal	35 357			3 328	3 350	3 015	3 110	2 831	2 623	2 714	2 716	2 737	2 938
5900	5 611			150	251	318	426	497	568	636	536	682	1 329
Total	40 968			3 478	3 601	3 363	3 536	3 328	3 191	3 350	3 252	3 419	4 267

Recomendado por: Director de operaciones o persona designada (Firma)

Fecha
 7/10/59

Aprobado: Director de la División de Programa o persona designada (Firma) W.E. Hughes

Fecha
 22/10/59

Anexo J, Ejemplo 2, Parte E

COMISION DE ENERGIA ATOMICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Oficina de operaciones Nueva York

Contratante

Fecha 28 de febrero de 1960

PARTE I: OPERACIONES-FONDO (en miles)

Descripción	Número de clasificación	Mes en curso	Año a la fecha	Plan financiero	
				Arrastre	Año fiscal 1960
Materias primas	1000	1	6	-0-	10
Materiales nucleares especiales	2000	43	467	232	1 859
Desarrollo de reactores	4000	1 881	13 472	(1 563)	20 693
Investigación física	5000	2 469	20 286	6 394	40 968
Biología y medicina	6000	819	6 649	60	10 405
Dirección del programa	8000	177	1 402	(6)	2 130
Desarrollo de isótopos	8600	22	231	(36)	345
Capacitación, educación e información	8700	36	314	(105)	352
Otros costos	8900	144	892	(755)	365
Costos totales de operación		5 592	43 719	4 221	77 127
Entradas	10400		(1 547)		(467)
Costos netos			42 172		76 660
Modificaciones en algunos recursos			3 211		(17 059)
Pagos de AEC			45 383		
Modificaciones de compromisos no pagados			(6 753)		
Compromisos contraídos			38 630		59 601

CAPITULO IV

Medición de resultados

Introducción

108. El sistema de presupuestos por programas y actividades prevé la evaluación de programas y actividades y el establecimiento de coeficientes de rendimiento en la forma que mejor satisfaga las necesidades de la administración. El objetivo básico que se persigue es la medición física de las realizaciones, los resultados, y obtener sobre el trabajo informaciones que sean útiles para formular y presentar las peticiones de gastos, asignar personal y fondos a los organismos encargados de la ejecución de planes aprobados y examinar el progreso alcanzado en la consecución de los objetivos de la política y metas del programa. Además, dichas mediciones sirven para modificar planes y programas, a fin de considerar acontecimientos imprevistos, comparar los resultados de operaciones similares y evaluar la eficacia relativa de sistemas y procedimientos.

109. En su aplicación más refinada, los presupuestos por programas y actividades suponen el empleo de medidas físicas y coeficientes de rendimiento siempre que sea posible aplicar dichos métodos y el costo de esa información no sea superior a los beneficios obtenidos por la administración. Sin embargo, en un comienzo es posible que basten mediciones mínimas de volumen de trabajo, en campos de programación importantes, para satisfacer las necesidades inmediatas de los presupuestos por programas y actividades. Posteriormente puede procederse sobre la base de la experiencia, a fin de perfeccionar y refinar las prácticas vigentes de medición y satisfacer mejor no sólo las exigencias del presupuesto sino también las del análisis de resultados.

Tipos de medidas

110. Fundamentalmente, la formulación de presupuestos por programas y actividades supone la aplicación de por lo menos tres tipos de medidas físicas, que incluyen la medición del volumen de trabajo; medidas del producto final que reflejan los resultados del trabajo; y la medida de las realizaciones que refleja el efecto del trabajo. En el Manual de Operaciones Presupuestarias de las Filipinas se presentan ejemplos de estas medidas, donde se

/definen en

definen en la forma siguiente:

"Las unidades de volumen de trabajo se refieren a la acción de índole interna que lleva a cabo el organismo para lograr el resultado que se desea. Se relacionan, por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento docente y no con el número de estudiantes capacitados. Las unidades de volumen de trabajo se refieren a las acciones internas realizadas por una organización y cuyo objeto directo es alcanzar un objetivo propuesto. Representan servicios directos prestados a la clientela servida. Estas mediciones conciernen, por ejemplo, al número de estudiantes capacitados y no a los cursos ofrecidos. Las unidades de labor realizada representan las metas del programa de un organismo que constituyen objetivos aceptables de las medidas de acción práctica del gobierno. Estas mediciones tienen que ver, por ejemplo, con el mejoramiento del índice de alfabetización Más que con el número de clases ofrecidas o de estudiantes capacitados".

Algunas de estas medidas se pueden emplear, combinándolas con estadísticas sobre empleo, para obtener información sobre el personal necesario para producir una unidad de trabajo o un producto final. Asimismo, en combinación con datos financieros, puede obtenerse información expresada en función de costos unitarios o de producto. Las medidas que hayan de aplicarse a un programa o actividad, y los coeficientes de rendimiento que se establezcan, dependen de la clase de trabajo o de los productos finales de que se trate, de las exigencias que deben satisfacerse al formular y justificar el presupuesto y de las necesidades operativas de la administración del organismo.

111. Se pueden emplear diversos métodos para establecer coeficientes de rendimiento. Algunos de los más complejos suponen la realización de estudios sobre tiempo y movimiento, o el uso de cronómetros para determinar el tiempo que se requiere para realizar las actividades de que se trate. El empleo de estos métodos está más difundido en la industria. En el gobierno se emplea más comúnmente el método de medición del trabajo, en el que es necesario:

/- elegir un

- elegir un nivel adecuado para la medición del trabajo (en la formulación de presupuestos por programas y actividades, el programa, actividad, o tarea);
- elegir la unidad apropiada para medir el trabajo;
- registrar e informar sobre el volumen de trabajo realizado; y
- establecer la relación entre el volumen de trabajo y el tiempo que necesita el personal para llevarlo a cabo.

Para obtener información sobre el costo unitario se aplica un sistema similar, excepto que se establece la relación entre el volumen de trabajo y el costo de los medios empleados para realizarlo, incluido el tiempo que se necesita para llevarlo a cabo.

Elección de la unidad de trabajo

112. La elección de una unidad para medir el trabajo en un programa o actividad es una etapa importante que requiere una revisión y análisis exactos de la labor involucrada, ya que de su adecuada elección dependerá directamente la utilidad del sistema. La experiencia de los Estados Unidos y las Filipinas proporciona los criterios siguientes para indentificar una unidad de trabajo apropiada:

1. Debe ser contable, expresar el trabajo realizado, y debería reflejar claramente los cambios en el volumen de trabajo.
2. Debe expresarse en términos familiares que signifiquen lo mismo para quienes registren, comuniquen y revisen los datos.
3. Debe tener coherencia, es decir, las especificaciones de calidad de una unidad de trabajo realizado y el esfuerzo desplegado deben ser razonablemente coherentes durante un período. En otras palabras, para medir el mismo trabajo, debe emplearse la misma unidad que debe reflejar idéntico grado de realización.

No siempre podrá aplicarse la misma unidad de medida a todo el trabajo realizado con arreglo a un programa o actividad, lo cual indica que para fines del análisis se requiere más de una unidad. Sin embargo, conviene reconocer que en algunos casos se puede efectuar un análisis adecuado eligiendo una unidad para la tarea más importante realizada conforme a un programa o actividad.

113. En el anexo L se presenta un ejemplo de aplicación de estos criterios, en el que se indican las unidades de trabajo establecidas para diez programas del gobierno de las Filipinas. En general, se han establecido dichas unidades de trabajo para todas las actividades mensurables del presupuesto de las Filipinas.

Trabajo no mensurable

114. Al establecer un sistema de medidas para los presupuestos por programas y actividades, importa reconocer que es imposible medir ciertas categorías de trabajo de un organismo. Dichas categorías comprenden el trabajo en que

- el número de empleados puede no estar determinado por el volumen de trabajo, sino por disposiciones estatutorias o la estructura de la organización - como jefes de departamentos u oficinas y sus colaboradores inmediatos;
- los resultados no se pueden predecir, como en ciertos tipos de investigación; o
- el número de empleados no se relaciona con un sector determinado del trabajo sino con el funcionamiento general del organismo, como en el caso de actividades de organismos administrativos o de servicio.

No obstante, incluso en el caso de estas tareas no mensurables, debe determinarse el tiempo que el personal dedica a ese trabajo y el costo que ello supone. Se puede relacionar ese tipo de información con el costo total y el número de empleados del organismo para fines presupuestarios. Este criterio suele aplicarse para examinar las necesidades de organismos administrativos o de servicio. Comúnmente, se usa en esa forma en el presupuesto de las Filipinas, como se indica a continuación en un ejemplo tomado de la Oficina de Extensión Agrícola del Departamento de Agricultura y Recursos Naturales.

Año	<u>Años-hombre</u>		<u>Coefficientes generales de empleo en la administración</u>	<u>Gastos generales por hombre-año en administración</u>
	<u>Total para la administración general</u>	<u>Total para el organismo</u>		
1958	137	2 064	1-15	246.24
1959	137	2 184	1-15	237.33
1960	160	2 338	1-14	244.70

Sistemas de medición

115. En el caso de tareas que pueden medirse físicamente, el establecimiento de presupuestos por programas y actividades exige por lo menos el empleo de información sobre el volumen de trabajo que permita identificar el trabajo terminado en un programa de actividad, y evaluar el trabajo realizado en relación con el trabajo que queda por hacer. Dicha información proporciona la base para revisar el volumen de trabajo en relación con las solicitudes de fondos, habida cuenta de la experiencia. Ejemplo de la aplicación de este tipo de medida es el presupuesto de la Oficina de Patentes del Departamento de Comercio de Estados Unidos:

	1960 <u>cifras reales</u>	1961 <u>estimación</u>	1962 <u>estimación</u>
Patentes:			
Nuevas solicitudes recibidas	79 331	80 000	80 000
Solicitudes cursadas	79 399	87 000	90 000
Patentes concedidas	50 607	52 000	55 000
Solicitudes pendientes al fin del año	195 885	189 000	179 000

116. Como instrumento de análisis administrativo, ese tipo de medición física puede refinarse y acrecentar así su utilidad al identificar el personal que se requiere para realizar el trabajo. Esto se denomina a menudo sistema de medición del trabajo que vincula el trabajo al tiempo que emplea el personal para completar el trabajo. Para los fines de la medición se debe elegir una unidad de tiempo, cuya exactitud pueda comprobarse en comparación con otros registros, e imputarse, con un grado de precisión razonable, al trabajo a que dedica su tiempo el empleado. Corrientemente se emplean para esos fines horas-hombre o días-hombre - y a veces años-hombre - que representan respectivamente una hora, día o año completo trabajado por hombre. Para que el análisis de los programas y actividades sea más equitativo, el sistema debería identificar el tiempo realmente dedicado al trabajo, es decir excluyendo las vacaciones, licencias por enfermedad, y detalles correspondientes a otras tareas.

117. Con un sistema de este tipo se obtiene información, por ejemplo, sobre las unidades de trabajo por hora-hombre, o, a la inversa, horas-hombre empleadas por unidad de trabajo. Ambas satisfacen la misma finalidad,

/y ofrecen

y ofrecen una visión conjunta del aprovechamiento del personal en relación con el trabajo realizado. Ejemplo de la aplicación de tal sistema de medida empleando años-hombre, es la presentación formal del presupuesto de la Oficina de Correos de Estados Unidos, que comprende la siguiente información (el volumen medio de trabajo se determina dividiendo el total por años-hombre):

	Años-hombre	Volumen de correspondencia (en millones)	Promedio de unidades por año-hombre
1960 (cifra real)	261 403	63 484	242 859
1961 (estimación)	267 705	65 600	245 046
1962 (estimación)	274 665	68 100	247 938

118. Para un análisis aún más refinado, puede obtenerse información sobre el costo unitario que refleje el costo de producir una unidad de trabajo o de producto terminado. Para poder aplicarlos en forma completa, se obtienen dichos costos unitarios de los datos registrados en el sistema de contabilidad general, a través de una serie de cuentas de costos que consolidan todos los costos aplicables a una tarea o a una serie de ellas. Generalmente, cuando se aplica un sistema de esa índole, se acumula información sobre el costo a base del uso, que comprende partidas como servicios personales, entrega de existencias, depreciación y servicios afines. La Oficina de Contabilidad de la Tesorería de los Estados Unidos aplica un sistema de contabilidad de costos a las operaciones de emisión de cheques y bonos. El sistema establece el siguiente tipo de presentación presupuestaria (las necesidades totales de fondos se determinan multiplicando el volumen de trabajo por la unidad de costo correspondiente):

	1960 <u>cifras reales</u>	1961 <u>estimación</u>	1962 <u>estimación</u>
Elaboración de pagos			
Volumen de trabajo (en miles)	277 690	292 831	312 974
Costo unitario	\$ 0.0779	\$ 0.0806	\$ 0.0831
Emisión de bonos de ahorro			
Volumen de trabajo (en miles)	3 480	3 450	3 450
Costo unitario	\$ 0.0881	\$ 0.0952	\$ 0.0928

119. Cuando

119. Cuando no sea necesario aplicar un sistema tan preciso, puede emplearse un sistema de "determinación de costos" a fin de obtener información sobre el costo unitario. Dicho sistema permitirá acumular, posiblemente en registros auxiliares, datos sobre costos globales, como servicios personales, sin que sea necesario acopiar toda la información sobre los elementos del costo que contribuyen a la labor realizada o al producto final. Un sistema de "determinación de costos" puede aplicarse provechosamente en aquellas clases de actividad respecto de las cuales se ha determinado que es posible adoptar decisiones administrativas justas sin tener en cuenta todos los tipos de costos.

120. Cuando se aplica este tipo de sistema de análisis de rendimiento u otro semejante, suelen emplearse técnicas estadísticas de muestreo, que suponen, por ejemplo, la obtención de datos globales sobre el volumen de trabajo a través de estimaciones que se basan en una muestra adecuada del trabajo. Se trata de un método más económico, útil en el caso de un gran volumen de operaciones, donde el costo de registrar todo el trabajo sería prohibitivo en relación con los beneficios obtenidos. Sin embargo, al aplicar esta técnica, se debe obtener una muestra representativa de la información básica y prever la revaluación continua de la muestra teniendo en cuenta las circunstancias.

121. En esos diversos sistemas de medidas los registros básicos empleados para reunir los datos deben establecerse conforme a las recomendaciones de un organismo central y ser mantenidos uniformemente en las dependencias públicas conforme a instrucciones concretas. Con un sistema de registro uniforme, adecuadamente prescrito, son mayores las posibilidades de obtener de las diversas oficinas datos comparables y se evitan las interpretaciones erradas en cuanto a lo que se requiere. Tal método proporciona una base sólida para calcular coeficientes de rendimiento y permite hacer comparaciones válidas.

122. Como complemento de los registros básicos, debería preverse un sistema de información que permita conocer oportunamente los datos que se requieren para determinada acción. Ello supone procedimientos eficaces para llevar los datos desde su fuente de origen al lugar central donde serán analizados y

revisados; y para distribuir a los funcionarios operativos tabulaciones resumidas y otros tipos de análisis que estimulen la adopción de medidas convenientes para una mejor administración.

Aplicaciones de los sistemas de medida

123. Los datos obtenidos mediante sistemas de medición tienen distintos usos, para fines administrativos. Como ya se ha mencionado, la medición del volumen de trabajo realizado y de los fondos empleados conforme a un programa o actividad es un requisito indispensable. Los datos así obtenidos se pueden relacionar con el trabajo previsto y las estimaciones de costos, a fin de decidir con respecto a las solicitudes de créditos presupuestarios y asignaciones de fondos, y para analizar en términos generales los resultados obtenidos en virtud de un plan aprobado. Los coeficientes de valoración del trabajo que reflejan las horas-hombre por unidad de trabajo (o lo contrario) permiten obtener resultados más precisos para esos mismos fines; dichos coeficientes son especialmente adecuados para los programas de operación, debido a que los sueldos pagados por concepto de servicios personales representan por lo general el elemento más importante dentro del costo total de un programa de esa naturaleza. Por otra parte, es más probable que un programa de capital necesite de un sistema que permita obtener información sobre el costo unitario y coeficientes de rendimiento que reflejen los recursos realmente gastados en la realización del programa. Los sistemas de medición del trabajo y de coeficientes de costo unitario han demostrado ser instrumentos administrativos útiles que proporcionan una base objetiva para la formulación y justificación del presupuesto, y planificación y control de la administración.

124. Para la confección del presupuesto, la información sobre el volumen de trabajo relacionada con el tiempo empleado o los costos que su realización exige, revela hechos concretos y, por lo tanto, constituye el mejor fundamento para calcular y justificar el número de empleados y la cuantía de los fondos necesarios. Además de esos usos, dichos coeficientes son de incalculable valor para los supervisores en la programación del trabajo y la redistribución del personal cuando se producen cambios en el volumen de trabajo.

125. Para que la planificación administrativa se realice en forma adecuada, los planificadores deben saber no sólo el trabajo que se ha de realizar, sino también la capacidad del personal y equipo disponible, y el tiempo necesario para hacerlo. Si la oficina de planificación cuenta con información objetiva en forma de coeficientes de rendimiento y no tiene que depender de cálculos aproximados, podrá formular planes más ajustados a la realidad y obtener resultados más eficaces.

126. Desde el punto de vista del control de la administración, los coeficientes de rendimiento ponen de relieve la eficacia de las operaciones y permiten establecer comparaciones que de otro modo no son posibles. Además, ponen de manifiesto problemas que requieren medidas correctivas, como:

1. La deficiente utilización del personal, que puede dar lugar a un exceso de empleados como consecuencia de la reducción gradual del volumen de trabajo. También puede suceder que la dotación total del personal sea adecuada, pero que por falta de una equitativa distribución del mismo, se produzcan desequilibrios en el esfuerzo realizado.
2. La inadecuada distribución del trabajo - recayendo sobre algunas oficinas una carga demasiado pesada en tanto que otras realizan un mínimo de trabajo.
3. El empleo de procedimientos inadecuados, situación en que las contramarchas y demoras en el movimiento del trabajo reducen la eficiencia de la operación.
4. El funcionamiento inadecuado del equipo, es decir cuando éste no se utiliza eficientemente o se encuentra en malas condiciones.

Fijación de normas

127. Para que el análisis sea más efectivo, deben compararse los coeficientes de rendimiento con normas prestablecidas. Las posibilidades varían desde las normas de ingeniería determinadas mediante cronómetros o estudios de movimientos hasta las normas empíricas o criterios que se establecen a fin de obtener las metas que se persiguen.

128. Un método sencillo de establecer normas es el que se basa en la experiencia adquirida con la aplicación de un sistema establecido. Se puede emplear como norma el mejor coeficiente obtenido en una tarea o grupo

/de actividades.

de actividades. También puede emplearse el coeficiente medio de producción - y posiblemente la mediana - en un grupo de operaciones similares a fin de efectuar comparaciones con los resultados realmente obtenidos. Otra alternativa consistiría en establecer un coeficiente uniforme de producción que determine como objetivo una cifra superior por lo menos a las tres cuartas partes de los coeficientes obtenidos en un grupo de operaciones comparables (coeficiente del tercer cuartil). A tal efecto, habría que ordenar en una serie los coeficientes reales de producción obtenidos para cada grupo con objeto de disponer de una base para elegir la norma. Sin embargo, debe procurarse eliminar de dicho conjunto los coeficientes anormales derivados de condiciones como las antes citadas. A continuación se ofrece un ejemplo de la aplicación de este método:

Serie de coeficientes de producción obtenidos de tres operaciones comparables durante un período de cuatro meses

<u>Unidades de trabajo por hora-hombre*</u>		<u>Posible coeficiente uniforme</u>
Operación A	1.48 ---- Mejor coeficiente del grupo	- 1.48
B	1.47	
B	1.35 ---- Coeficiente del tercer cuartil	- 1.34
C	1.33	
A	1.20	
A	1.17 ---- Coeficiente promedio	- 1.19
A	1.15 ---- Coeficiente mediano	- 1.16
B	1.12	
C	1.10	
B	1.02	
C	0.97	
C	0.96	

* Se determinó dividiendo el trabajo realizado por las horas-hombre empleadas; por ejemplo si 9 hombres que trabajan en un período de 40 horas (360 horas-hombre) producen 450 unidades, el coeficiente de producción será 1.25 unidades de trabajo por hora-hombre (450 dividido por 360).

129. Conviene proceder con cautela al elegir un coeficiente normal de esta serie, sin olvidar los objetivos de la administración del organismo al establecer metas reales, y considerando las limitaciones prácticas que presente el trabajo. Por ejemplo, podría elegirse el mejor coeficiente del grupo indicado en el cuadro precedente, si se sabe que el período en que se realizó la experiencia se ha caracterizado por una productividad relativamente

baja, y se considera que ese coeficiente constituye un objetivo razonable para la operación en cuestión. Se puede emplear el mejor coeficiente para estimular al personal a mejorar su rendimiento anterior, lográndose elevar así la productividad del grupo. Sin embargo, en este proceso de selección, la administración debe prestar mucha atención a la calidad del trabajo realizado posteriormente, a fin de tener la certeza de que ésta no decaiga.

130. El coeficiente del tercer cuartil es arbitrario y no se ha obtenido necesariamente en ninguna de las operaciones. Se encuentra ubicado en un lugar de la serie donde por lo menos una cuarta parte de los coeficientes obtenidos refleja un rendimiento mejor que la norma propuesta. Establece así una meta de realizaciones menos exigente que el mejor rendimiento y, en general, goza de mayor aceptación como coeficiente de producción factible. Además, como en la mayoría de las operaciones no se ha obtenido el coeficiente del tercer cuartil, podría servir para estimular un mejor rendimiento del grupo, lo cual contribuiría a mejorar considerablemente su productividad.

131. El coeficiente medio de producción es un índice calculado que refleja el promedio aritmético del grupo - que se determina dividiendo el total de unidades de trabajo terminadas de la serie por el número total de horas-hombre empleadas en su producción. Puede ser superior o inferior a la mediana, según sea el volumen de trabajo y los coeficientes de producción correspondientes a los valores inferiores y superiores de la serie. El coeficiente medio representa una superación en el caso de aproximadamente la mitad de las operaciones respectivas, y suele gozar de mayor aceptación como norma más realista.

132. El coeficiente de producción correspondiente a la mediana, es arbitrario, al igual que el del tercer cuartil. Sin embargo, se encuentra ubicado en el punto medio de la serie, donde la mitad de los coeficientes obtenidos reflejan un mejor rendimiento. Al igual que el promedio, goza de mejor aceptación, porque representa un objetivo más fácil de alcanzar, pero sirve para estimular un mejor rendimiento por lo menos en la mitad de las operaciones del grupo.

133. Cualquiera que sea el método empleado, la norma elegida puede refinarse aun más para el análisis de resultados, teniendo en cuenta cambios previstos en las operaciones de trabajo que alterarán el índice de productividad. Sin embargo, una vez establecida una norma, debería aplicarse durante un período

/razonablemente prolongado

razonablemente prolongado - porque los cambios constantes tienden a disminuir su valor. Por otra parte, debería preverse la revisión periódica de la aplicabilidad de una norma fijada a la luz de situaciones ulteriores, para evitar que pierda actualidad.

134. Una vez que se ha adoptado una norma realista, es fácil preparar informes periódicos de rendimiento - empleando formularios tabulados y/o gráficos - útiles para el análisis en los diversos niveles de la administración. Por ejemplo, si un grupo tramita 4 000 declaraciones de impuestos en un mes empleando 1 000 horas-hombre, se obtendrá un coeficiente de producción de 4 unidades por hora-hombre. Si la norma establecida fuera cinco unidades de trabajo por hora-hombre, el rendimiento del grupo estudiado sería inferior en 20 por ciento al rendimiento previsto. Esa información, reunida en un informe sobre rendimiento, indicaría a la administración que es necesaria una revisión, a fin de determinar las causas de esa deficiencia, con miras a adoptar medidas correctivas. Podría descubrirse que la norma es demasiado elevada; que los procedimientos son engorrosos; o que los empleados no han sido capacitados debidamente o que se observa una falta de supervisión competente. Habría que adoptar sin demora medidas para mejorar la situación. Sin embargo, lo importante es que mediante un sistema regular de informes sobre rendimiento como éste, se conozcan los campos de trabajo donde el rendimiento del grupo es bajo y requiere atención, o donde el rendimiento es sobresaliente y merece un reconocimiento especial.

135. Por sobre todo, es esencial reconocer que el sistema en sí mismo no producirá las mejoras administrativas deseadas; podrá proporcionar un incentivo que contribuya a mejorar la calidad de la producción, pero fundamentalmente servirá para identificar problemas que requieren no sólo estudio y análisis sino una acción positiva para eliminar las situaciones gravosas. Esa responsabilidad incumbe a los funcionarios operativos en los diversos niveles de la administración del organismo.

Análisis de rendimiento

136. Al analizar los coeficientes de rendimiento de los organismos operativos, los funcionarios competentes deben distinguir diversos factores que pueden influir sobre los resultados. Entre esas variables cabe mencionar las siguientes:

1. Las diferencias en el volumen de trabajo pueden alterar el coeficiente de productividad de una operación.

Una operación que supone un gran volumen de trabajo puede requerir menos horas-hombre por unidad de trabajo que una operación comparable con un volumen menor. Para el análisis equitativo en tales situaciones, sería necesario disponer de normas diferentes. Del mismo modo, si cambia materialmente el volumen de trabajo de una operación, es posible que se requieran normas diferentes en distintos momentos para la misma operación. Esto obedece a cambios en la naturaleza de la operación según el nivel del volumen de trabajo, el grado de supervisión o trabajo general requerido, y la capacidad para transferir empleados sin demora cuando sea necesario. Los aumentos de volumen que excedan de cierto límite pueden tener efectos adversos sobre la productividad por las mismas razones, y especialmente debido a la escasez de personal capacitado y al hecho de que los procedimientos empleados resultan inadecuados cuando aumenta el volumen de trabajo. La representación gráfica de la relación entre los coeficientes de producción obtenidos, el volumen de trabajo y las horas-hombre requeridas indicará el tipo de acción que se necesita para obtener una base de comparación adecuada en esos casos. La tendencia de los coeficientes de rendimiento permitirá determinar cuáles son las normas más adecuadas para los diversos niveles de volumen de trabajo.

2. La existencia o inexistencia de trabajo acumulado puede influir sobre el coeficiente de producción.

En general, un pequeño volumen de trabajo acumulado es condición normal, necesaria para proporcionar una corriente continua de trabajo a los empleados. El volumen conveniente del trabajo acumulado varía según la regularidad de la afluencia del trabajo y la magnitud y grado de fluctuación. La falta de trabajo se traduce en "esperas" por parte del personal y en una disminución del coeficiente de producción. En cambio, cuando el volumen de trabajo

/acumulado es

acumulado es superior al habitual, se "acelera" el ritmo de trabajo y aumenta la productividad. Con todo, no siempre es factible mantener un ritmo "acelerado" de trabajo, el que puede tener como consecuencia un producto final de calidad inferior.

3. Las mejoras en la organización y los procedimientos tendrán un efecto directo sobre el rendimiento.

El coeficiente de producción depende de muchos factores, incluso de la eficacia del sistema de organización y de los procedimientos instituidos. Por ejemplo, un cambio en la organización que modifica la corriente o secuencia de trabajo alterará generalmente el coeficiente de rendimiento. La mecanización de una operación manual aumentará en forma significativa el ritmo de producción. Del mismo modo, la eliminación de una etapa del trabajo en una operación reducirá el tiempo necesario para producir una unidad de trabajo. No obstante, al hacer cualquiera de estos ajustes, deberá tenerse en cuenta que se necesitará de tiempo para reorientar el personal antes de identificar los nuevos coeficientes de productividad más adecuados.

4. El rendimiento en operaciones similares puede variar entre diferentes lugares debido a las condiciones locales.

Aunque las mismas actividades se realicen en diferentes lugares con igual grado de eficiencia y la misma supervisión competente, los coeficientes de producción pueden variar debido a las condiciones locales. Por ejemplo, en el caso de una operación como la tramitación de la entrada de personas a un país y salida de éste - que puede expresarse cuantitativamente a través del número de personas que entran y salen - el ritmo de trabajo puede variar según se trate de un puerto marítimo o un aeropuerto, o un puesto de cruce de la frontera. El grado de inspección requerida en esos diferentes lugares, la regularidad de la corriente de entradas y salidas, los diferentes requisitos de idioma que se exigen en diversos lugares, etc., son factores variables que pueden alterar el ritmo de producción.

5. La calidad del producto final puede influir sobre el coeficiente de productividad.

Los coeficientes de rendimiento son de carácter cuantitativo y pueden ocultar variaciones de calidad del producto final. Por ejemplo, puede obtenerse para una operación un buen coeficiente de producción que desde el punto de vista de la calidad, represente un rendimiento deficiente. Un caso sería

/el de

el de los servicios de limpieza; es posible que se obtenga un coeficiente elevado pero la limpieza sea deficiente. Asimismo, al realizar investigaciones, pueden obtenerse elevados coeficientes de producción, analizando someramente los diferentes elementos que intervienen en la investigación, o no siguiendo todos los pasos rutinarios fundamentales para realizar una investigación adecuada. Dentro de lo posible, la definición de unidad de trabajo terminado debe comprender normas de calidad, y el supervisor local debería quedar encargado de garantizar un producto final adecuado.

Ejemplo de una aplicación

137. Se ha demostrado que los sistemas de medida, como los analizados en el presente capítulo, constituyen un valioso instrumento para la administración en muchas aplicaciones. El Servicio de Estabilización y Conservación Agrícola del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos constituye un ejemplo al respecto. Esta dependencia ha aplicado un sistema de medición del trabajo a la labor de sus ocho oficinas regionales durante más de diez años. Dichas oficinas administran existencias de productos agrícolas cuyo volumen asciende a miles de millones de bushels que representan millones de créditos de garantía de precios.

138. El sistema funciona con un personal de aproximadamente 4 000 empleados que realizan 55 tareas mensurables y ciertas operaciones incommensurables en que la dotación de personal no varía con el volumen de trabajo. Se han identificado unidades de trabajo para las operaciones mensurables, y los días-hombre empleados en ellas corresponden al 75 por ciento aproximadamente del total de la fuerza de trabajo distribuida en dichas operaciones. De los informes mensuales se obtienen datos sobre volumen de trabajo-días-hombre y coeficientes de productividad - que se comparan con una norma establecida a base de la experiencia a comienzos del año fiscal. La administración emplea esa información para identificar problemas y emprender estudios que permiten formular propuestas de la acción correctiva conveniente.

139. Dicho sistema es útil para preparar proyectos de presupuesto y asignar fondos. Ha constituido un método eficaz para determinar las necesidades de personal y para transmitir dichas necesidades a través de diversos niveles de estudio del presupuesto. Además, representa una base satisfactoria para la evaluación de resultados y ha puesto en guardia a la administración ante situaciones críticas. Como subproducto, ha constituido un incentivo importante, y tal es así que el coeficiente de productividad se ha duplicado con creces desde que se instituyó el sistema. Si bien los procedimientos y sistemas de mecanización más perfeccionados han hecho posible en gran medida este resultado, el sistema de medición del trabajo ha constituido el medio para realizar las mejoras necesarias.

UNIDADES DE MEDICION DEL TRABAJO EMPLEADAS EN ALGUNOS PROGRAMAS EN LAS FILIPINAS

Función	Organismo	Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Agricultura	Oficina de Industrias Vegetales	Aumento de la producción de arroz y maíz	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investigación de arroz y maíz 2. Análisis de suelos 3. Producción y distribución de semillas certificadas 4. Control de plagas y enfermedades del arroz y el maíz 5. Demostraciones de mejores prácticas agrícolas y capacitación de agricultores 	<p>Investigaciones realizadas</p> <p>Muestras de suelos analizadas, Cavans*, de semillas producidas</p> <p>Hectáreas controladas</p> <p>Demostraciones realizadas</p>
	Oficina forestal	Protección y ordenación de bosques	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenación de bosques y uso de la tierra 2. Reforestación y aforestación 3. Clasificación por tipo de uso 4. Investigación 5. Prevención de la destrucción de bosques 6. Normas de clasificación de la madera 7. Administración general 	<p>Número de hectáreas ordenadas y arrendadas</p> <p>Número de hectáreas plantadas</p> <p>Número de hectáreas clasificadas</p> <p>Número de proyectos de investigación realizados</p> <p>Número de hectáreas protegidas</p>
Educación	Oficina de Educación Pública	Educación Profesional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Educación comercial e industrial 2. Educación agrícola 3. Educación pesquera 4. Escuela Náutica de las Filipinas 5. Capacitación en industrias caseras 	<p>Número de metros cúbicos de trozas y madera aserrada clasificados</p> <p>Coficiente de empleo en la administración general y gastos por año-hombre</p> <p>Estudiantes matriculados</p> <p>Estudiantes matriculados</p> <p>Estudiantes matriculados</p> <p>Estudiantes matriculados</p>
	Oficina de Bibliotecas Públicas	Administración de bibliotecas y Archivos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servicio de extensión bibliotecaria 2. Servicio de Biblioteca Nacional 3. Administración general 	<p>Usuarios atendidos</p> <p>a) No. de libros etc., catalogados, clasificados y tramitados</p> <p>b) Usuarios atendidos</p> <p>c) Anotaciones en el índice</p> <p>Coficiente de empleo en la administración general y gasto por año-hombre</p>

Anexo K (continuación 1)

Función	Organismo	Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Gobierno General	Oficina de Impuestos Internos	Administración y aplicación de leyes de impuestos internos, leyes y reglamentos tributarios especiales	<ol style="list-style-type: none"> Decisiones en materia de impuestos y otros servicios jurídicos Determinación de los impuestos 	Decisiones adoptadas a) Declaraciones de Impuesto tratadas y/o determinación del impuesto b) Casos tributarios tramitados y/o determinados Casos cerrados Coeficiente de empleo en la administración general; gastos administrativos generales por hombre-año
Salud	Operaciones de campo	Servicios sanitarios locales	<ol style="list-style-type: none"> Unidades sanitarias rurales Servicios dentales Servicios de Higiene Social Servicios de erradicación del paludismo Servicios de lucha contra la tuberculosis Saneamiento del medio ambiente 	Unidades en funcionamiento Pacientes atendidos Número de casos atendidos a) Personas protegidas b) Labor de investigación Personas atendidas Inspecciones realizadas Número de camas desocupadas Dias-paciente a) Maternidad b) Niños c) Mentales d) Ortopedia e) Enfermedades contagiosas Personas capacitadas Personas capacitadas Exposición de los objetivos de la ayuda Número de piezas lavadas
	Oficina de Laboratorios e Investigación	Producción de Exámenes de Laboratorio e Investigación	<ol style="list-style-type: none"> Administración general Exámenes patológicos y microbiológicos Investigaciones de laboratorio Deshidratación de plasma sanguíneo Análisis químico sanitario Producción de vacunas Análisis de alimentos y drogas 	Coeficiente de empleo en la administración y gastos por año-hombre Número de exámenes realizados Número de estudios de investigación realizados Centímetros cúbicos de productos de sangre Número de exámenes realizados Centímetros cúbicos fabricados Número de exámenes realizados

Función	Organismo	Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Obras públicas	Oficina de caminos públicos	Servicio de conservación y reparación	1. Carreteras y puentes nacionales 2. Carreteras y puentes provinciales 3. Carreteras y puentes municipales 4. Carreteras con pago de peaje	a) Kilómetros de carreteras nacionales atendidos b) Metros lineales de puentes nacionales atendidos a.) Kilómetros de caminos provinciales atendidos b) Metros lineales de puentes provinciales atendidos Exposición del proyecto Carreteras con pago de peaje atendidas
	Oficina de Obras Públicas	Construcción (gastos de capital)	1. Riego 2. Edificios 3. Control de crecidas y avenamiento 4. Obras portuarias	Áreas regables atendidas Número de edificios Número de proyectos Número de proyectos

* Unidad de capacidad empleada en Filipinas que equivale a 16.5 galones.

CAPITULO V

Establecimiento de un presupuesto por programas y actividades

Introducción

140. En los capítulos anteriores se definieron las tres características principales de un sistema de presupuestos por programas y actividades, a saber, clasificaciones sustantivas y útiles; prácticas adecuadas de administración financiera, ajustadas a esas clasificaciones; y medición adecuada de los resultados, dentro de las clasificaciones sustantivas, a fin de asegurar una acción administrativa eficaz. También se indicó que existía considerable flexibilidad en cuanto al rumbo que puede tomar la labor de conversión y el grado de refinamiento que podría introducirse en cada uno de los elementos básicos del sistema. Al proyectar la adopción de este método, cada país debe elegir el tipo de acción que más convenga a sus propias condiciones y medio ambiente.

Consideraciones preliminares

141. Si se adopta el presupuesto por programas y actividades, debe comprenderse que no se trata sólo de ajustar procedimientos. También implica una renovación de conceptos presupuestarios, que influye sobre cada nivel de la administración en toda la actividad del gobierno. Puede haber distintos modos de proceder a esta reforma. Por ejemplo, puede darse prioridad al desarrollo total de uno o más de los elementos básicos del sistema, o los pasos iniciales pueden limitarse a instituir los tres elementos básicos sobre una base mínima. Conforme a este último criterio, el refinamiento y desarrollo total de cada elemento hasta lograr su máxima utilidad pueden evolucionar después, a medida que el personal se familiarice con los nuevos conceptos y se adapten a ellos.

142. En vista de la importancia y repercusiones de esta labor, debe haber plena comprensión y acuerdo mutuo entre el poder ejecutivo y el legislativo sobre la realización de dicho cambio. Al tomarse esa decisión, corresponderá al ejecutivo preparar un programa para su aplicación. Como el presupuesto por programas y actividades interesa a todos los niveles de la administración, debe procederse a su establecimiento con la cooperación de los

/departamentos y

departamentos y oficinas operativas, bajo la dirección y con el asesoramiento de un organismo central. Esto requiere planificación previa y esmerada, la eficaz divulgación de los propósitos que se persiguen y los beneficios que se espera obtener, y una capacitación adecuada del personal que estará a cargo del manejo y uso del sistema.

143. No existe un orden preciso de las gestiones necesarias para establecer un sistema de presupuesto por programas y actividades. Aunque hay cierta secuencia entre las distintas etapas, algunas se superponen y determinadas actividades pueden realizarse simultáneamente. El establecimiento de dicho presupuesto debe adaptarse a las condiciones de cada país y proceder a un ritmo compatible con la capacidad del personal disponible.

Organización con miras al establecimiento del
presupuesto por programas y actividades

144. El primer paso de importancia para instituir el presupuesto consiste en asignar la responsabilidad del planeamiento y reforma del sistema existente. Si se considera la naturaleza del trabajo, se podría confiar lógicamente esa responsabilidad al organismo central de presupuesto del gobierno, siempre que se cuente con el pleno apoyo de los más altos funcionarios del ejecutivo. Por ejemplo, se podría confiar esa tarea al organismo de presupuestos si éste es responsable directamente ante el jefe del ejecutivo, o al ministerio de hacienda, si de él depende el departamento de presupuestos.

145. El organismo central puede organizar el trabajo de varias maneras: por ejemplo, delegando la tarea al departamento que regularmente prescribe las prácticas presupuestarias; o confiando la responsabilidad primordial a un ayudante del ministro o director, quien puede recurrir al personal del departamento cuando sea necesario para el desempeño de sus funciones; o puede designar a un grupo de funcionarios que, como equipo, se dedicarían exclusivamente a instituir el nuevo sistema de presupuesto. Las dos últimas posibilidades tienen la ventaja de permitir una selección de personal con experiencia y preparación en las distintas especialidades administrativas que supone el presupuesto por programas y actividades. Para lograr los mejores resultados, el personal así asignado debe tener, colectivamente, un conocimiento y comprensión generales de las labores de
/programación de

programación de los distintos organismos del gobierno y poseer las técnicas de planificación, presupuesto, contabilidad, presentación de informes y medición. Se podría explorar la posibilidad de crear un equipo compuesto de especialistas en presupuesto, contabilidad y administración, complementado con el inspector central de presupuestos de cada dependencia, quien participaría en la labor del equipo y proporcionaría las necesarias aclaraciones sobre el programa cuando se trate de sus respectivas dependencias durante el establecimiento del nuevo sistema de presupuesto.

146. Aparte de designar la organización y el personal que se encargarán del trabajo, es necesaria una decisión de alta jerarquía sobre el alcance de la reforma del sistema en sus etapas iniciales. En la mayoría de los casos, es preferible proceder a su aplicación completa en toda la administración pública. Si esto no fuera posible, el sistema puede iniciarse en determinadas organizaciones, procediendo después a su paulatina introducción en los demás servicios. El que se introduzca la reforma en forma completa o parcial y, en este último caso, la elección de los organismos en que se introducirá primero, dependen de factores tales como la magnitud del mecanismo de gobierno, la situación existente, la disponibilidad de personal y consideraciones respecto a la oportunidad de la reforma.

147. Si se trata de una aplicación gradual, podría darse prioridad a las organizaciones que participan directamente en un plan de desarrollo económico. Puede haber necesidad especial de efectuar una reforma presupuestaria en los organismos que realizan programas o actividades de desarrollo. O bien podría darse prioridad a las organizaciones a las que se destinan las mayores partidas del presupuesto total. El mejoramiento se concentra entonces en aquellos sectores donde es proporcionalmente mayor la posibilidad de lograr un aprovechamiento más eficaz de los fondos. Una tercera alternativa consistiría en iniciar la labor primero en varias unidades de cada departamento y extender el sistema paulatinamente a todo el servicio. Con este método se da a todos los departamentos cierta experiencia en las primeras fases de introducción del nuevo sistema, con lo cual se pueden evitar largas demoras en su aplicación en todo el gobierno.

/Necesidad de

Necesidad de informar a los organismos del gobierno

148. Una vez que se ha determinado cómo ha de introducirse el nuevo sistema y se ha organizado el personal para llevar a cabo la tarea, la decisión de adoptar el presupuesto por programas y actividades deberá anunciarse oficialmente a todos los departamentos y organismos. A tal efecto, conviene esbozar el concepto de presupuesto por programas y actividades y describir los beneficios que ha de reportar en relación con los problemas actuales del gobierno (véase el capítulo I). Concretamente, interesa señalar lo que significa esa técnica en todo el proceso de administración pública - incluso formulación, revisión y autorización de presupuestos y en el desempeño de las operaciones autorizadas.

149. En esta comunicación inicial debe quedar de manifiesto el acuerdo concertado entre el poder ejecutivo y legislativo sobre la iniciativa que se toma, y el papel que corresponde a la organización y al personal encargados del trabajo. En ella se debe precisar quién es el funcionario a cargo y el personal del organismo central que deben establecer el presupuesto, de dónde emanan las directivas superiores, dónde se ha de aplicar el alcance y modalidad de la reforma proyectada. Debe informarse a los departamentos y oficinas que se trata de una empresa cooperativa y que es necesario el apoyo decisivo de los funcionarios responsables. Cada una de esas organizaciones deberá nombrar a un representante autorizado - que conozca los programas y prácticas administrativas de su servicio - para que trabaje con el equipo central, a fin de facilitar la labor de reforma en su organización.

150. Después de expedido el anuncio, el personal del organismo central debe celebrar una serie de reuniones con los representantes de los distintos departamentos y oficinas. El número de participantes y naturaleza de estas reuniones pueden variar; sería aconsejable combinar: a) reuniones generales para promover en toda la administración pública una comprensión de lo que significa el presupuesto por programas y actividades, estimulando el interés por el mismo y el apoyo en favor de su adopción; y b) reuniones más circunscritas de grupos con intereses comunes, a fin de efectuar un examen más detenido de las finalidades, alcance y ramificaciones de la
/iniciativa adoptada.

iniciativa adoptada. El personal central debe prepararse muy bien para esas reuniones, de modo que pueda contestar preguntas concretas sobre el establecimiento y manejo del sistema, los problemas que presenta, y las razones que aconsejan la reforma; debe, además, idear materiales de demostración adecuados a las condiciones y necesidades de formación del país de que se trate. Estos materiales didácticos se usaron con muy buenos resultados en las Filipinas y los Estados Unidos cuando se adoptó el sistema de presupuesto por programas y actividades.

151. No hay que olvidar que esas reuniones representan el comienzo de una labor educativa y de preparación que es vital para la buena marcha del sistema y que esa capacitación debe continuar mientras se proceda a la reforma. La experiencia adquirida en este proceso resultará de gran valor práctico para el perfeccionamiento ulterior del personal encargado del funcionamiento y mejora del nuevo sistema presupuestario.

152. Esas reuniones también darán al personal central la oportunidad de demostrar su deseo de trabajar en estrecha cooperación, consulta y relación con los representantes de los distintos departamentos y servicios. Aunque el personal central deberá proporcionar una dirección y orientación enérgicas, debe quedar bien en claro que actuará con sentido práctico, es decir, que la razón, la persuasión y el intercambio de ideas desempeñarán un papel relevante.

Establecimiento de las clasificaciones de los
presupuestos por programas y actividades

153. Como se señaló en el capítulo II, cuando se adopta un presupuesto por programas y actividades se debe dar absoluta prioridad al establecimiento de clasificaciones sustantivas que relacionen la labor de las dependencias del Estado con los servicios generales que debe prestar el gobierno. A tal objeto, es necesario ante todo contar para cada departamento y servicio, con una declaración explícita en que se defina:

- la autoridad estatutaria, o de otra índole que dispone la creación y funcionamiento de la dependencia de que se trate;
- sus objetivos generales y subsidiarios;
- el alcance y naturaleza de sus operaciones;
- el tipo de organización que se emplea para llevar a cabo la labor autorizada; y
- el método de financiar esa labor.

/Tales declaraciones

Tales declaraciones deberán ser revisadas minuciosamente por el personal central para determinar el alcance de la labor de los organismos en relación con las autorizaciones estatutarias, incluyendo una verificación para comprobar que estén completas. Los problemas de adecuación deberán aclararse o resolverse durante la revisión. Si no fuera esto posible, debería tomarse nota de la duplicación de autoridades o de las lagunas que en ellas se observan con miras a su resolución ulterior. Lo que se persigue es llegar a un acuerdo mutuo con los representantes de los organismos sobre la naturaleza del programa autorizado para cada dependencia y sobre los métodos de control y financiamiento utilizados para llevar a la práctica esos programas.

154. En el Apéndice L se presenta gran parte de este tipo de información, relativa al Servicio de Montes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Esa exposición, complementada con un diagrama que muestra la organización funcional y un esquema de financiamiento, proporciona las informaciones requeridas para establecer las clasificaciones sustantivas necesarias. En ausencia de tales exposiciones, habrá que acopiar los datos necesarios para cada uno de los departamentos y servicios del Estado.

Clasificación funcional

155. Una clasificación funcional que permite definir los servicios generales prestados por el Estado constituye un elemento esencial del presupuesto por programas y actividades (véase el capítulo II). Si hay ya una en vigor, se tiene el marco de referencia para agrupar los programas correspondientes a cada departamento y servicio. Si el gobierno no dispone de una clasificación funcional, el personal central tendrá que establecerla, lo que puede lograrse a partir de las categorías funcionales básicas que aparecen en el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función,^{1/} modificándolas para ajustarlas a los programas y necesidades del gobierno. Puede también emplearse un enfoque empírico, es decir, identificar los servicios generales que presta el gobierno mediante el análisis y reducción a categorías de una serie de programas - ya definidos - de las distintas dependencias.

^{1/} Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 58.XVI.2.

156. La clasificación funcional que se establezca para un país probablemente resultará de una combinación de ambos métodos y será el producto de la experiencia, la adaptación y modificación de conclusiones preliminares. Antes de adoptarla, habrá que determinar si las categorías identificadas agrupan todos los programas conocidos. Aun después que esté en uso, debe ser objeto de supervisión constante y modificarse cuando las circunstancias así lo aconsejen.

157. La experiencia de los Estados Unidos confirma lo expresado. Una clasificación completa se empleó por primera vez en el presupuesto de 1948. Periódicamente se han introducido cambios en esa clasificación para adaptarla a situaciones concretas, efectuándose los últimos en el presupuesto de 1963 (véase el capítulo II). Para fines de comparación, se muestran las categorías empleadas en los presupuestos de 1951 y 1961.

Clasificación de 1951

Defensa nacional
Servicios y prestaciones a ex-combatientes
Asuntos y financiamiento internacionales
Bienestar, salud y previsión sociales
Vivienda y desarrollo de la comunidad
Educación e investigaciones generales
Agricultura y recursos agropecuarios
Recursos naturales, no agrícolas
Transporte y comunicaciones
Finanzas, comercio e industria
Trabajo
Actividades generales de gobierno
Intereses sobre la deuda pública

Clasificación de 1961

Seguridad nacional, en general
Asuntos y finanzas internacionales
Comercio y vivienda
Agricultura y recursos agropecuarios
Recursos naturales
Trabajo y bienestar
Servicios y prestaciones a ex-combatientes
Intereses
Actividades generales de gobierno

La clasificación funcional de ese país se emplea para agrupar los programas del gobierno y los datos financieros en un número razonable de capítulos generales, a fin de facilitar la presentación del presupuesto y los informes financieros de la nación así como el análisis de los programas y la política. También se emplea para el trámite de asuntos que requieren sanción legislativa.

158. La clasificación funcional que se adopte en último término puede ser privativa de un gobierno en particular. El personal central podrá identificar amplias categorías de interés para la revisión a un alto nivel y que no se parezcan a las de otros países; así ocurre, por ejemplo, con la función de "Servicios y prestaciones a ex-combatientes" en los Estados Unidos. Estas determinaciones son del todo correctas, conforme al objetivo de desarrollar informaciones globales útiles para los poderes ejecutivo y legislativo y el público de cada país.

/Clasificación por

Clasificación por programas, por actividad o por proyecto

159. Otro requisito básico es el establecimiento de programas por dependencias - que representan segmentos lógicos de la función de gobierno - y por actividades o proyectos, en que se agrupan tareas homogéneas que cumplen las finalidades de programas determinados. Según se explica en el capítulo II, los programas identifican los productos finales de los departamentos u oficinas y permiten evaluar el logro de objetivos funcionales; las actividades sirven para enfocar, desde el punto de vista de la administración, las tareas que contribuyen a la realización del programa. Visto desde el ángulo de la administración de las dependencias, esto constituye el núcleo del método del presupuesto por programas y actividades. Requiere un análisis cuidadoso a fin de poder desarrollar una clasificación apropiada de las tareas de una oficina.

160. Los informes básicos sobre cada dependencia proporcionan los antecedentes necesarios para que el personal central y los representantes de las diversas entidades puedan determinar conjuntamente los programas y actividades de cada una. No hay reglas exactas para establecer qué conjuntos de trabajos corresponden a actividades determinadas ni qué conglomerado de actividades merecen el calificativo de programa. Sin embargo, esas clasificaciones deberán reflejar lo que cada dependencia considere un detalle adecuado de todo su trabajo y el tipo de administración y control ejercidos a través del sistema de organización. Los títulos empleados para las clasificaciones deben también ayudar al público a formarse una idea del trabajo del organismo.

161. En relación con esto, habrá que prestar atención a los cambios en la estructura financiera de cada organismo que pudieran ser aconsejables para lograr, en mejor forma, los objetivos del presupuesto por programas y actividades. Como esa estructura constituye el vehículo para la presentación del proyecto de presupuesto y el control financiero del presupuesto aprobado, convendrá implantar el sistema de financiamiento más sencillo para cada dependencia, es decir el que permita una presentación eficaz de su programa y el empleo de las prácticas más eficientes para contabilizar los fondos puestos a la disposición del organismo de que se trata. Para ello es indispensable la participación del personal de las distintas

/dependencias, ya

dependencias, ya sea conjuntamente con el personal central o después de una identificación preliminar de los programas y actividades por parte de éste. Cualquiera que sea el método que se adopte, es esencial una dirección y orientación central efectiva, a fin de lograr resultados consecuentes en todo el sector público.

162. Hay aspectos concretos del funcionamiento de cada dependencia - como la organización, sistema de financiamiento, uso de mano de obra, distribución de los medios físicos y alcance geográfico de sus labores - que serán útiles para establecer una modalidad eficaz de programas y actividades. En la mayoría de las dependencias habrá dos o más conjuntos de actividades que merecen identificarse como programa. En el caso del Servicio de Montes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, por ejemplo, los programas siguientes se reflejan en el presupuesto:

1. Protección y aprovechamiento de los recursos forestales
2. Caminos y senderos forestales
3. Adquisición de tierras para convertirlas en bosques nacionales
4. Eliminación del sotomonte
5. Caminos de acceso

Estos programas varían considerablemente en cuanto al alcance y la naturaleza de las actividades involucradas. Todos ellos podrían clasificarse en la función de Recursos Naturales, y generalmente se financian con asignaciones específicas. Cada uno da una idea de sus finales y características peculiares, el tipo de trabajo que se realiza y las técnicas necesarias para llevarlo a cabo.

163. El primero - Protección y aprovechamiento de los recursos forestales - es el principal programa del Servicio. En el presupuesto se distinguen en él tres actividades que reflejan agrupaciones importantes del trabajo que suponen - Ordenación de bosques, Investigación Forestal, y Cooperación forestal con los estados y particulares. Debido a la magnitud y alcance de esas tareas, las actividades se clasifican en subgrupos que reflejan el tipo de control funcional ejercido por el Servicio. La lista completa de esas categorías aparece en el Anexo M.

164. Conviene reconocer que estas clasificaciones pueden - y a veces así sucede efectivamente - entrecruzarse con líneas de organización dentro de /las dependencias

las dependencias a fin de hacer resaltar los aspectos funcionales y la naturaleza del programa. Esto es aceptable siempre que los informes administrativos permitan un análisis adecuado de los resultados. En este caso, por ejemplo, las unidades regionales del Servicio forestal desempeñan cada una tareas relacionadas con varias actividades y programas. Sin embargo, se ha reunido información adecuada para su análisis y control efectivos. Ello se ha logrado merced a un sistema de planificación y programación del trabajo que sirve de base para financiarlo y distribuirlo. En la ejecución del presupuesto, los costos se asignan en lo posible en forma directa a los programas y actividades de acuerdo con la repartición de tareas. En el caso de los demás costos, las asignaciones de créditos se basan en la medición del trabajo y los informes sobre distribución del tiempo, o tienen en cuenta la distribución proporcional de los costos directos, cuando este procedimiento es apropiado.

165. Por otra parte, habrá algunos organismos en que los objetivos y alcance del trabajo son tan circunscritos y limitados que bastará una sola designación de programa para su presentación en el presupuesto. Las comisiones gubernamentales que realizan tareas concretas de control o reglamentación constituyen ejemplos típicos, como es el caso de la Administración de Crédito Agrícola de los Estados Unidos, organismo autónomo cuya función consiste en supervisar un sistema coordinado de crédito para los agricultores y las cooperativas agrícolas. En el presupuesto figura con una sola partida - Supervisión y examen de bancos y asociaciones de crédito agrícola.

166. Los programas y actividades deben en general reflejar un conjunto de tareas en términos de un programa sustantivo, como es el caso del Servicio de Montes ya mencionado. Sin embargo, en algunos presupuestos por programas y actividades podría ser conveniente establecer las actividades o servicios generales - como las de dirección ejecutiva o administración general - como un programa o actividad distintos. La dirección ejecutiva puede incluir renglones como el gabinete del ministro u otro alto funcionario ejecutivo; la programación y la elaboración de la política. En la administración general podría incluirse el presupuesto, la contabilidad, los asuntos del personal, cuestiones jurídicas, compras y tareas

/administrativas similares

administrativas similares. Cuando se emplean estos tipos de categoría, su contenido debe ajustarse a las necesidades del país de que se trata y deberán identificarse concretamente, a fin de poderla aplicar en forma coherente.

167. En la lista de programas y proyectos de las Filipinas, en el Anexo B (Capítulo II), se ofrecen ejemplos del contenido y empleo de la categoría de administración general como programa o actividad. Se incluye entre los programas de la Oficina Pública de Vialidad, Departamento de Obras Públicas y Comunicaciones, en la forma siguiente:

1. Estudios sobre el terreno y preparación de planes preliminares
2. Servicios de conservación y reparación
3. Manejo de almacenes de equipo, laboratorios y canteras
4. Administración general
5. Construcción, reconstrucción y mejoramiento
6. Compra de equipo

En esta presentación también se identifican por separado los gastos de capital, que corresponden a los dos últimos programas.

168. En esta modalidad de aplicación, el presupuesto no presenta el costo total de cada programa sustantivo, porque las partidas correspondientes no incluyen los gastos administrativos ni los gastos conexos de capital. Para tener una presentación completa de los costos habría que distribuir los gastos de capital entre los programas sustantivos a que corresponden, y hacer lo propio con los costos de la administración general. Esa distribución de los gastos generales de administración podría efectuarse en función de una fórmula especial, o basándose en la distribución proporcional de los costos directos u horas-hombre. La práctica de las Filipinas es distinta de la que sigue el Servicio Forestal de los Estados Unidos. Como se observa en el Anexo M, los gastos generales de administración y los de capital se distribuyen entre las actividades sustantivas en el programa principal del servicio (Protección y aprovechamiento de los recursos forestales) y los gastos totales de capital para ese programa se especifican en una nota explicativa en el programa y esquema de financiamiento que aparece en el proyecto de presupuesto. Cualquiera de los dos métodos podría emplearse, teniendo en cuenta las necesidades que atender y las prácticas de Administración financiera del país.

169. Después de identificados los programas y actividades de una dependencia y de haberseles dado un título, deberá procederse a una verificación final para determinar si no se ha incurrido en omisiones. Todas las actividades deben ser clasificadas en los programas identificados y todos los trabajos deberán poder catalogarse entre las actividades identificadas. Además, convendrá prever la revisión periódica de los programas y actividades de cada dependencia del Estado. Estas categorías deben ajustarse y revisarse según sea necesario, de modo que reflejen las modificaciones en los programas y los cambios administrativos que puedan introducirse ulteriormente.

170. Otro requisito para establecer presupuestos por programas y actividades es la descripción de los programas y actividades, a fin de facilitar su presentación. De esta labor podrían encargarse los representantes de los distintos servicios, siempre que sea revisada por el personal central, con el objeto de lograr la coherencia en todo el sector público. En esa descripción debe incluirse lo siguiente:

1. Una exposición clara y sucinta de los objetivos, alcance y contenido de los programas y actividades, redactada en términos objetivos, sin afán de promover uno u otro programa o actividad.
2. Descripción de las medidas adecuadas para determinar el volumen y la orientación del trabajo. Los coeficientes de rendimiento deberán incluirse cuando sea posible.
3. Descripción de los ingresos fiscales que devenguen el programa o la actividad.

En el Anexo M se da un ejemplo de ese tipo de descripción tomado del programa principal del Servicio de Montes de los Estados Unidos.

Adaptación del sistema de contabilidad

171. En segundo lugar de prioridad en el establecimiento de un presupuesto por programas y actividades, cabe mencionar el desarrollo de estadísticas financieras exactas y oportunas, dentro del sistema de contabilidad, en función de las actividades y programas identificados. Habría que proceder sin demora a reunir las informaciones que constituirán adecuado apoyo de las solicitudes de fondos y que ayudarán a los funcionarios correspondientes a llevar

/a cabo

a cabo las tareas de administración y control. A menos que se cumpla satisfactoriamente este requisito, se criticará la utilidad del presupuesto por programas y actividades debido a la falta de coordinación con el sistema contable. Conviene reconocer que, para satisfacer esas necesidades iniciales, podría introducirse el presupuesto por programas y actividades ya sea que el sistema de contabilidad proporcione sus datos en valores efectivos, en obligaciones o en valores vencidos o devengados (véase el capítulo III). El problema inmediato estriba en clasificar nuevamente la información disponible.

172. Como primera medida, habría que reunir las informaciones financieras disponibles por programa y actividad. Si el sistema contable en uso da el detalle por objeto de gastos, las informaciones respecto a partidas como servicios personales y viajes pueden imputarse a organizaciones, programas y actividades según la tarea que se haya encomendado a los empleados. Renglones como los servicios de imprenta y por contrata podrán clasificarse según la finalidad del impreso o del contrato respectivo. Otras partidas, como alquileres y comunicaciones, deben en igual forma ser imputados directamente a organizaciones, programas y actividades, cuando ello sea posible. Si no lo fuera, pueden prorratearse las cifras para obtener los totales necesarios. El prorrateo debe efectuarse sobre las bases más lógicas y equitativas que puedan establecerse a la luz de la información disponible. Por ejemplo, podría efectuarse de acuerdo con la distribución proporcional de los gastos en servicios personales.

173. Si las cuentas en uso proporcionan informaciones por unidad de organización, y los programas y actividades son compatibles con la estructura de ésta, la información requerida sobre las transacciones anteriores podría derivarse trasladando los datos correspondientes de las organizaciones a la clasificación sustantiva en que caen. En la medida en que los programas y actividades no se ciñen al tipo de organización, será conveniente establecer métodos equitativos de distribución de los datos por organización. Según sea la naturaleza de las actividades que desarrolla cada dependencia, esa distribución podría hacerse de acuerdo con las finalidades y el volumen del trabajo realizado, o conforme a las tareas encomendadas al personal de esa oficina.

174. En las transacciones subsiguientes, habría que tomar medidas para establecer un procedimiento contable que proporcione regularmente las informaciones sobre programas y actividades que se necesita para su administración. Para satisfacer esas necesidades, puede prepararse un análisis de las informaciones por objeto y por organización, o podrían codificarse en la contabilidad las transacciones por actividad y programa. Esas clasificaciones de datos deben efectuarse por los métodos más sencillos posibles de las prácticas contables en vigor, hasta que no se determinen los refinamientos que habrá que introducir en el sistema de contabilidad.
175. Para las operaciones a largo plazo, en el Capítulo III se destaca la conveniencia de contar con un sistema integrado de administración financiera en que se empleen clasificaciones comunes para la preparación del presupuesto, contabilidad y presentación de informes y un procedimiento de planificación e información que haga uso de un presupuesto para asignar responsabilidades y establecer metas de administración para el análisis de los resultados. También se señalan los valores y aplicaciones de cada una de las bases contables para distintos tipos de programas. Estos son refinamientos ventajosos que podrán introducirse después que se ha establecido el presupuesto por programas y actividades. Hay que tener cuidado de elegir un plan de acción de mejoramiento a largo plazo que contribuya en la forma más eficaz y económica a facilitar la adopción de decisiones en los diversos niveles de la administración pública.
176. El trabajo de reclasificar los datos disponibles para hacer frente a las necesidades inmediatas y el esfuerzo a más largo plazo por desarrollar un sistema de administración financiera de máxima eficacia son tareas que incumben por derecho propio al personal que maneja y mantiene las cuentas, dondequiera que se realicen esas tareas dentro de la organización del gobierno de que se trate. Sin embargo, el personal encargado de establecer el nuevo tipo de presupuesto tiene también grandes responsabilidades en este campo. En primer lugar, debe proporcionar orientaciones claras y concisas que se traduzcan en una acción coherente y satisfactoria en el sector contable, a fin de satisfacer las necesidades inmediatas. En segundo lugar, debe desarrollar la política y elementos de juicio que habrá de acatar el personal de contabilidad en un esfuerzo organizado por /fortalecer el

fortalecer el sistema de administración financiera del Estado. El personal encargado de establecer el presupuesto debe iniciar y supervisar ese esfuerzo organizado de mejoramiento, y prestará la ayuda que sea necesaria para resolver los problemas que se presenten.

Establecimiento de medidas para evaluar los resultados

177. En el orden prioritario cabe mencionar en seguida la determinación de las medidas físicas que faciliten el análisis de los resultados. Como se indicó en el Capítulo IV, son medidas adecuadas para esta finalidad las referentes al volumen de trabajo, indicándose el realizado y el por realizar; coeficientes de medición del trabajo, que relacionen el trabajo realizado con el personal empleado para ello; e informaciones sobre costo unitario en que se relaciona el trabajo terminado con los recursos empleados en su ejecución. Para cada una de estas medidas convendrá establecer unidades apropiadas de trabajo que servirán de base para la evaluación y el análisis.
178. El establecimiento de un presupuesto por programas y actividades demanda, como mínimo, una base para examinar las necesidades de cada programa y actividad, preferentemente en función del volumen de trabajo. Por lo tanto, lo primero que debe hacerse es determinar si el trabajo que implica un programa o actividad es mensurable. El próximo paso consiste en buscar una base apropiada para examinar las necesidades en las tareas no mensurables, y en elegir unidades de trabajo significativas para cada uno de los demás programas y actividades. Por último, es preciso determinar los métodos más apropiados para obtener informaciones sobre el volumen de trabajo en las tareas mensurables, con objeto de satisfacer las necesidades inmediatas. Estos requisitos mínimos pueden atenderse en forma óptima a través del esfuerzo común del personal central y los representantes de las distintas dependencias cuando se establecen las clasificaciones de programas y actividades para cada servicio.
179. Las dificultades implícitas en la selección de las unidades de trabajo y en la elaboración de las estadísticas afines sobre volumen de trabajo variarán considerablemente entre los distintos programas y actividades. Una vez que se han elegido las unidades de trabajo, pueden emplearse diversos métodos de aproximación para elaborar las estadísticas sobre volumen de
/trabajo y,

trabajo y, en algunos casos, sólo será posible hacer estimaciones generales. Al desarrollar esta fase del proceso de establecimiento del presupuesto, conviene reconocer la especial utilidad de las cifras históricas sobre las operaciones pasadas, porque dan una base más documentada para la revisión y análisis del proyecto de presupuesto y el rendimiento logrado. Por consiguiente, en la primera presentación del presupuesto por programas y actividades será necesario, en la medida de lo posible, desarrollar datos históricos a partir de la información disponible, considerando las limitaciones de tiempo y costo. Esta labor corresponde fundamentalmente a los representantes de las distintas dependencias y deberá efectuarse conforme a las directivas impartidas por el personal central.

180. En este aspecto también caben refinamientos y un desarrollo ulterior una vez que se haya establecido el presupuesto por programas y actividades. El objetivo a largo plazo debe consistir en mejorar y consolidar las medidas del volumen de trabajo inicialmente empleadas y en establecer en cuanto sea posible mediciones adecuadas del trabajo y coeficientes de costo unitario. Porque relacionan el trabajo al empleo o al costo, los coeficientes de rendimiento son de gran valor para la administración. Por lo tanto, a la larga habrá que propender al desarrollo de esos coeficientes dondequiera que sean aplicables a los programas o actividades y siempre que el costo del sistema no exceda el de los beneficios administrativos que de él se deriven.

181. La adopción de las medidas más significativas para evaluar el volumen de trabajo y los coeficientes de rendimiento exigirá también un sistema unificado de registro e información que permita reunir y comunicar eficazmente datos exactos sobre la medición. Tales sistemas deberán ser lo más sencillos posibles a fin de que todos comprendan qué datos se necesitan y que se reduzca al mínimo el trabajo necesario para manejarlos. Será necesario implantarlos de acuerdo con las necesidades y capacidad del personal responsable, a fin de reunir información oportuna en la forma más conveniente para los diversos niveles de la administración pública. El personal central debe dirigir, orientar y establecer los criterios para lograr esas mejoras a largo plazo; además debe estimular y ayudar a los representantes de las diversas dependencias a instituir sistemas eficientes y medidas útiles para la revisión y el análisis, que a la vez convengan a las necesidades de la administración.

Manuales de instrucción

182. Para el desarrollo y establecimiento de un presupuesto por programas y actividades es fundamental contar con un manual claro y conciso de instrucciones escritas para el personal de los distintos servicios. Esas instrucciones deben abarcar todo el ciclo presupuestario - planeamiento, presupuesto, contabilidad, información y control. La importancia reside en que harán comprender mejor el presupuesto por programas y actividades y facilitarán una acción más coherente de parte de todos los organismos públicos en la formulación y ejecución del presupuesto.

183. Al personal central corresponde impartir las instrucciones necesarias durante el proceso de sustitución del presupuesto. Aún de mayor importancia es la necesidad de impartir y mantener al día las instrucciones centrales para que puedan usarse en forma continuada y debe estimularse a los organismos en servicio a formular sus propias instrucciones por escrito en la medida en que sea necesario en los diversos departamentos y dependencias. Reunidas en manuales, dichas instrucciones - que se modifican regularmente para tener en cuenta cambios en la política - son útiles elementos de juicio y prescriben las necesidades del momento y constituyen la base más eficaz para mantener el sistema de presupuesto por programas y actividades.

EXPOSICION SOBRE LA AUTORIDAD, ALCANCE Y FINALIDAD DE UNA DEPENDENCIA EN
LOS ESTADOS UNIDOS

Departamento de agricultura

Servicio de Montes El nombre "Servicio Forestal" (Forest Service) fue aplicado por vez primera el 1º de febrero de 1905 en una carta dirigida por James Wilson, Secretario de Agricultura, al ingeniero forestal Jefe, en que decía: "Sus disposiciones (refiriéndose a la Ley del 1º de febrero de 1905 que establecía la transferencia de las reservas forestales del Departamento del Interior al de Agricultura) serán cumplidas por intermedio del Servicio Forestal, bajo su inmediata supervisión".

La denominación "Servicio Forestal" figuraba también en la Ley de Asignaciones de Fondos para la Agricultura (1906), aprobada el 3 de marzo de 1905 (33 Stat. 861), aunque muchas de sus funciones fueron desempeñadas por organizaciones con diferente título.

El Servicio de Montes está encargado de promover la conservación y mejor aprovechamiento de las tierras forestales del país, que constituyen aproximadamente un tercio de todo el territorio de los Estados Unidos.

Bosques nacionales. El Servicio administra 151 bosques nacionales, así como las tierras en que se realizan proyectos de utilización, bosques experimentales y otras tierras que suman unos 188 millones de acres. Los bosques nacionales, que se extienden sobre más de 180 millones de acres, están situados en 40 estados y Puerto Rico. El Servicio de Montes los mejora, los protege de incendios, insectos y plagas y administra sus recursos para contar con un servicio ordenado y continuo y para mantener condiciones económicas estables en las comunidades forestales nacionales. Los bosques nacionales se ordenan conforme a una doble política de aprovechamiento múltiple y rendimiento sostenido. Los métodos técnicos de la silvicultura se aplican al cultivo y extracción de la madera. El pastoreo es regulado científicamente para lograr la conservación de los pastizales y la producción anual de forraje. Se administran las cuencas hidrográficas para regular el caudal de los ríos, reducir el peligro de las crecidas y de la erosión, así como para proteger las fuentes de agua para energía eléctrica, riego, navegación y agua potable municipal y doméstica. Se tiene en cuenta la necesidad de esparcimiento popular al aire libre. Se administra científicamente el desarrollo y conservación de la flora y fauna silvestres.

Investigación forestal. En 9 estaciones experimentales regionales de montes y praderas, en los servicios de investigación de Alaska y Puerto Rico y en el Forest Products Laboratory de Madison, Wis., el Servicio de Montes lleva a cabo investigaciones que abarcan todo el campo de la silvicultura y administración de tierras vírgenes, incluyendo el cultivo y extracción de la madera, protección de los bosques contra incendios, insectos y plagas, manejo de praderas, aprovechamiento económico y eficiente de los productos forestales e investigaciones en economía y tributación forestales

/y administración

y administración de cuencas hidrográficas. Está efectuando un inventario forestal de los Estados Unidos, que analizará los recursos forestales presentes y potenciales de la Nación.

Cooperación en silvicultura. Los Estados y los propietarios privados de tierras forestales, así como las industrias derivadas, se benefician de la cooperación del Servicio Forestal. Se proporciona asistencia para la aplicación de buenas prácticas de ordenación, mantenimiento de sistemas organizados de protección contra incendios, control de plagas, prevención de crecidas y programas de aprovechamiento de cuencas hidrográficas, así como en la distribución de árboles para plantaciones, rompevientos y resguardos. El Servicio coopera con los Estados para fomentar el desarrollo, la debida ordenación y administración de los bosques estatales así como con las comunidades, condados y otras organizaciones en el desarrollo y ordenación de bosques comunales. Administra también el Programa de Conservación de Existencias de la Armada y coopera en la administración de las prácticas forestales relacionadas con los programas de conservación agrícola y con las disposiciones sobre conservación de reservas de la Ley del Banco de Suelos.

OFICINAS REGIONALES DEL SERVICIO FORESTAL

Región	Dirección
N° 1 Montana, noreste de Washington, norte de Idaho, oeste de North Dakota, noroeste de South Dakota	Federal Building, Missoula, Mont
N° 2 Colorado, Kansas, Nebraska, South Dakota, Wyoming	Federal Center Building 85, Denver 2 Colo.
N° 3 Arizona, New Mexico	517 2d St., NW., Albuquerque, N. Mex.
N° 4 Utah, sur de Idaho, oeste de Wyoming, Nevada	Forest Service Building, Ogden, Utah.
N° 5 California	630 Sansome Street, San Francisco 11, Calif.
N° 6 Washington, Oregon	729 NE, Oregon St., Portland 8, Oreg.
N° 7 Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, New York, Pennsylvania, New Jersey, Delaware, Maryland, West Virginia, Virginia, Kentucky	6816 Market St., Upper Darby, Pa.
N° 8 Alabama, Arkansas, Florida, Georgia, Louisiana, Mississippi, North Carolina, Oklahoma, South Carolina, Tennessee, Texas	Peachtree Building, 50 7th St. NE., Atlanta 23 Ga.
N° 9 Illinois, Indiana, Iowa, Michigan, Minnesota, Missouri, North Dakota, Ohio, Wisconsin	Carpenter Building, 710 North 6th St., Milwaukee 3, Wis.
N° 10 Alaska Servicio Tropical	Federal Building, Juneau P.O. Box 577, Rio Piedras, P.R.

ESTACIONES EXPERIMENTALES DE MONTES Y PRADERAS

Estación	Dirección
Central States	Old Federal Building, Columbus 15, Ohio
Intermountain	Forest Service Building, Ogden, Utah
Lake States	St. Paul Campus, University of Minnesota, St. Paul 1, Minn.
Northeastern	102 Motors Avenue, Upper Darby, Pa.
Pacific Northwest	809 6th Ave., Portland 8, Oreg.
Pacific Southwest	1960 Addison Street, Berkeley 1, Calif.
Rocky Mountain	Forestry Building, Colorado A & M College, Fort Collins, Colo.
Southeastern	Federal Building, Asheville, N.C.
Southern	2026 St. Charles Ave., New Orleans 13, La.
Forest Products Laboratory	North Walnut Street, Madison 5, Wis.

Anexo M

ESTADOS UNIDOS: PRESENTACION DEL PRESUPUESTO PARA EL PROGRAMA DE
PROTECCION Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA

SERVICIO FORESTAL

El Servicio desempeña tres funciones primordiales: a) protección, desarrollo y uso de unos 185 millones de acres de montes y tierras de pastoreo nacionales en los Estados Unidos y Puerto Rico; b) investigación de todos los montes públicos y privados y praderas conexas para lograr una mejor protección contra incendios, insectos y plagas; aumentar la producción de madera, forraje, agua y otros productos; mejorar los métodos de desarrollo y administración de los medios de esparcimiento; lograr una mejor utilización y comercialización de los productos forestales y mantener un inventario actualizado de los recursos forestales a través de una encuesta nacional; y c) cooperación con los Estados y propietarios privados de bosques para obtener una mejor protección contra incendios en aproximadamente 435 millones de acres de tierras forestales y mejorar las prácticas silvícolas en unos 345 millones de acres de bosques de dominio privado, estimular la reforestación y promover el desarrollo y ordenación de los bosques estatales, de los condados y comunales. Estas funciones primarias comprenden la construcción y conservación de caminos y senderos, control de plagas forestales, protección contra crecidas, adquisición e intercambio de tierras y varios proyectos cooperativos.

Autorizaciones corrientes:

Protección y aprovechamiento de los recursos forestales

Para gastos destinados a la protección y aprovechamiento de los recursos forestales, como sigue:

Administración de tierras forestales: para cubrir los gastos del Servicio Forestal, no previstos en otras partes, incluyendo la administración, mejoramiento, desarrollo y ordenación de tierras bajo la administración del Servicio de Montes; lucha contra los incendios que se declaren en esas tierras o las amenacen y prevención de los mismos, así como liquidación de las obligaciones contraídas en el año fiscal anterior por este mismo concepto; control de la roya de los pinos blancos y otras enfermedades e insectos en tierras federales y no federales; (\$92 159 700) \$105 517 000, de los cuales 5 millones destinados a la eliminación y prevención de incendios forestales y \$1 910 000 al control de plagas y enfermedades, serán puestos a disposición para su uso, en conformidad con la sección 3679 de los Estatutos Revisados (según fueron enmendados) en la medida necesaria conforme a las condiciones existentes: Siempre que no se empleen más de \$100 000 para la enajenación de tierras en virtud de la ley de 1° de marzo de 1911, enmendada (16 U.S.C. 513-519): Además, siempre que los fondos asignados para "Mejoramiento cooperativo de tierras de pastoreo" según la sección 12 de la Ley de 24 de abril de 1950 (16 U.S.C. 580h) puedan adelantarse para esta asignación.

/Investigación

Investigación forestal: Para investigación forestal en las estaciones experimentales de montes y praderas, el Laboratorio de Productos Forestales, o en otras partes según autorice la ley; (\$17 332 000) \$20 278 000.

Cooperación forestal con los Estados y particulares: para cooperación con los Estados en la prevención y supresión de los incendios forestales; plantación de árboles forestales en tierras públicas que no pertenezcan al gobierno federal y en terrenos privados y en la ordenación de bosques y elaboración de productos forestales; asesoramiento a propietarios de tierras forestales, asociaciones forestales, industrias derivadas de la madera y otros en la aplicación de los principios de ordenación forestal y en la elaboración de la madera, según autoriza la ley; (\$12 334 800) \$14 009 000.

(En el año fiscal corriente no deberá exceder de \$100 000 de los fondos consignados bajo este capítulo, los que se destinan a la adquisición de los sitios autorizados por la Ley de 3 de marzo de 1925, enmendada (16 U.S.C.555) sin perjuicio de otras limitaciones sobre el monto disponible para este fin).

(Suma adicional presupuestada para "Protección y aprovechamiento de los recursos forestales": \$750 000 para "Ordenación de tierras forestales" y \$500 000 para "Investigación forestal"). (5 U.S.C. 511-512, 524, 565a; 7 U.S.C. 428a, 1010-1012, 1621-1627; 16 U.S.C. 471-583 i, 594-1-594-5, 594,; 30 U.S.C. 601-604. 611-615; 31 U.S.C. 534; 43 U.S.C. 1181h-1181j; 36 Stat. 557; 74 Stat. 205-206, 215; Ley de Designación de Fondos del Departamento del Interior y dependencias afines, 1961; Segunda Ley Complementaria de consignaciones de fondos, 1961).

PROGRAMA Y FINANCIAMIENTO

(En miles de dólares)

	1960 (cifras reales)	1961 (estimación)	1962 (estimación)
Programa per actividades:			
1. Ordenación de tierras forestales:			
a) Ordenación y protección de bosques nacionales	71 101	84 533	92 290
b) Control de incendio de los bosques	24 644	4 201	5 000
c) Lucha contra insectos y enfermedades	6 915	7 252	7 402
d) Adquisición de tierras	95	100	100
Total, ordenación de montes	102 755	96 086	104 792
2. Investigación forestal:			
a) Administración de bosques y praderas	7 477	8 737	8 947
b) Protección forestal	2 511	3 174	3 751
c) Aprovechamiento de productos forestales	3 091	3 527	4 097
d) Recursos forestales	1 903	2 265	2 408
e) Construcciones para investigación forestal	1 693	450	1 000
Total, investigación forestal	16 675	18 153	20 203
3. Cooperación forestal con los estados y particulares:			
a) Control de incendios de los bosques	10 035	10 121	11 121
b) Plantación de árboles forestales	509	296	296
c) Ordenación forestal y elaboración de la madera	1 611	1 554	2 054
d) Asistencia general en materia de silvicultura	386	438	538
Total, cooperación con los estados y particulares	12 541	12 409	14 009
Costo total del programa del año	131 971	126 648	139 004
4. Reembolso a "Gastos, eliminación de sotomonte" del adelanto del año anterior para combatir los incendios de bosques			
	1 623	799	...
Total, costos del programa a/	133 594	127 447	139 004
5. Relación entre costos y obligaciones:			
Costos financiados con obligaciones de otros años, (-)	-3 101	...	...
Obligaciones incurridas por costos de otros años, neto	...	1 429	1 500
Obligaciones totales	130 493	128 876	140 504
Financiamiento:			
Transferencias comparativas de (-) otras cuentas	-19	...	...
Adelantos y reembolsos de			
"Mejoramiento cooperativo de pastizales"	-700	-700	-700
"Gastos, eliminación de sotomonte"	-799	...	...
Saldo no comprometido y vencido	144	...	...
Nuevas obligaciones autorizadas	129 120	128 176	139 804
Nuevas obligaciones autorizadas:			
Asignación	129 120	123 076	139 804
Aumento propuesto por alza de pagos	...	5 100	...

a/ Incluye los siguientes gastos de capital: 1960 - \$14 595 000; 1961 - \$17 700 000;
 1962 - \$22 400 000.

SERVICIO FORESTAL (continuación)

Autorizaciones corrientes (cont.)

En 1960, el Servicio adquirió sin costo alguno, propiedad declarada en exceso por otros departamentos y servicios federales, a un costo original de adquisición para el gobierno de \$3.2 millones.

1. Ordenación de tierras forestales.

a) Ordenación y protección de bosques nacionales. Los 152 bosques nacionales y 14 unidades de pastizales se administran según principios de aprovechamiento múltiple y rendimiento sostenido. Los recursos naturales de esparcimiento al aire libre, praderas, madera, hoyas hidrográficas y vida silvestre se aprovechan en una combinación planificada que satisfará en forma óptima las necesidades de la nación sin perjudicar la productividad de la tierra. Estos principios de administración y aprovechamiento fueron reconocidos en la Ley sobre empleo múltiple y rendimiento sostenido, del 12 de junio de 1960 (Ley Pública 86-517, 74 Stat.215). Los programas de trabajo y las estimaciones presupuestarias se relacionan con el Programa de Bosques Nacionales, que es un plan destinado a satisfacer la creciente demanda de recursos forestales nacionales durante los próximos 10 a 15 años y aún después. En el presupuesto se prevén incrementos para impulsar el logro de los objetivos del programa. Los fondos para construcciones, de 10.6 millones de dólares en 1961 y 14.9 millones en 1962, se comparan con un presupuesto de 6.7 millones en 1960 destinados a la construcción o rehabilitación de las instalaciones de campamento y merienda al aire libre y otras mejoras para esparcimiento, la construcción de viviendas o barracas para alojar a los empleados, torres guarda-incendios, edificaciones de servicio y almacenamiento, comunicaciones, y otras mejoras. Los fondos consignados bajo el título de "Mejoramiento cooperativo de pastizales" se combinan con esta asignación para las obligaciones autorizadas.

PRINCIPALES FACTORES DEL VOLUMEN DE TRABAJO

Descripción	1960 (cifra efectiva)	1961 (estima da)	1962 (estima da)
Superficie administrada y protegida:			
a) Tierra forestal (acres)	181 462 324	182 060 000	182 400 000
b) Tierras nacionales de pastoreo (acres)	3 821 527	3 821 527	3 821 527
c) Proyectos de utilización de tierras (acres)	488 198	418 116	...
Madera ordenada y protegida (madera aserrada, miles de millones de pies madereros)			
	880	880	880
Ventas de madera (número)			
	43 081	44 000	48 000
Extracción de madera (miles de millones de pies madereros)			
	9.37	8.5	10.1
Permisos de pastoreo (año calendario)			
	31 242	31 200	31 200
Estimación de cabezas de ganado en los campos forestales de pastoreo nacionales (incluye terneros y oorderos)			
	6 000 000	6 000 000	6 000 000
Permisos para usos especiales, sin incluir esparcimiento (número)			
	36 724	37 000	37 100
Permisos especiales para esparcimiento (número)			
	21 709	22 300	23 000
Estimación de las personas que visitan los bosques nacionales (año calendario)			
	81 521 000	90 000 000	95 000 000
Plantación y siembra de árboles (acres)			
	45 094	60 000	70 000
Nueva siembra de pastos y remoción de la vegetación indeseable (acres)			
	161 767	175 000	195 000
Ingresos (miles de dólares):			
Ventas de madera	139 904	110 500	147 000
Pastoreo	3 664	3 700	3 700
Uso de la tierra	2 780	3 000	3 200
Campos nacionales de pastoreo	1 864	1 700	1 700
Ingresos totales	148 213	118 900	155 600

b) Control de incendios de bosques. Se prevén aquí la contratación de personal adicional y otros medios para combatir los incendios que no puede atender la organización de control de incendios prevista bajo el renglón de administración y protección de bosques nacionales. Los gastos por sobre las sumas estimadas para el año corriente y el año presupuestario se autorizan en forma de anticipos de otras asignaciones del Servicio de Monta (se reembolsaron tales anticipos en 1960 y 1961 cargados a "Gastos, eliminación de automotores"). Además, para 1961 se prevé una asignación complementaria para el control de incendios de bosques bajo la partida "Propuesta para transferencia ulterior".

	1960 (efectivos)	1961 (Estimadas)	1962
Incendios controlados (número)	9 497	12 500	10 000
Superficie rozada (acres)	272 561	440 000	200 000

e) Lucha contra insectos y enfermedades. La labor encaminada a suprimir y erradicar los insectos dañinos y las enfermedades que amenazan a las zonas forestales comprenden dos tipos de trabajo realizados conjuntamente por organismos federales, estatales y privados:

- 1) Encuestas en las tierras forestales para descubrir y medir la infestación de insectos forestales e infección de enfermedades arbóreas y determinar las medidas protectoras que cabe adoptar, y
- 2) Operaciones de control para suprimir o erradicar los insectos y enfermedades, incluyendo la roya del pino blanco.

d) Adquisición de tierras. Se adquieren terrenos para proteger las hoyas hidrográficas de ríos navegables y aumentar la producción de madera, previa autorización de la Comisión Nacional de Reservas Forestales. Actualmente sólo se proyecta adquirir pequeñas extensiones en las 55 zonas donde se ha aprobado la adquisición de tierras.

2. Investigación forestal. La investigación se efectúa en nueve estaciones experimentales regionales, el Laboratorio de Productos Forestales y otros lugares.

a) Administración de bosques y praderas. Esta investigación da a los administradores de tierras públicas y privadas, así como a los propietarios, una sólida base para la ordenación de montes, pastizales y hoyas hidrográficas. Los estudios se enderezan a obtener un rendimiento sostenido de productos al costo más bajo posible; aumentar el forraje para la ganadería y mejorar el habitat de los animales silvestres sin dañar el suelo, las cuencas hidrográficas u otros valores; asegurar el máximo caudal regular de agua utilizable, reduciendo las crecidas y la sedimentación; y mejorar los métodos de desarrollo y administración de los medios de esparcimiento.

b) Protección forestal. Se llevan a cabo investigaciones para determinar la mejor forma de proteger a los bosques contra los incendios, los insectos y las enfermedades. La investigación de los incendios forestales se traduce en mejores medios de prever el riesgo de incendio, de prevenirlo

y de combatirle combinando métodos terrestres y aéreos. La investigación de los insectos y enfermedades redunda en medios de control directo, en aplicación de medidas silvícolas y la designación de agentes biológicos para atacar a las plagas forestales.

e) Aprovechamiento de productos forestales. Se efectúan estudios para desarrollar nuevos y mejores productos forestales, reducir y aprovechar los desperdicios y usar la madera de inferior calidad y las especies menos nobles. Se investiga la forma de reducir el costo del madereo y utilización de la madera, y se reúnen conocimientos básicos de la madera que se divulgan entre los propietarios de bosques, fabricantes y consumidores.

d) Recursos forestales. Estas investigaciones tienen por objeto levantar un inventario de los bosques y evaluar sus condiciones generales, el volumen y calidad de la madera en pie, régimen de propiedad de los recursos forestales, el crecimiento y agotamiento anuales, y la necesidad potencial de productos madereros. También se realizan estudios sobre la economía de la producción forestal y de la comercialización de los productos forestales.

Principales factores de medición del volumen de trabajo

(Millones de acres)

	1960 (cifra efectiva)	1961 (estimación)	1962
Encuestas iniciales (anuales)	28	30	30
Encuestas iniciales (acumuladas desde 1930)	577	607	637
Por estudiar (total) a/	193	163	133
Repetición de estudios (anuales)	43	30	30

a/ Incluye todo Alaska y Hawaii.

e) Construcciones para investigación forestal. El proyecto de presupuesto comprende la construcción de un laboratorio en Riverside, Calif., para investigar los problemas de control de incendios en la región del Pacífico Sudoriental.

3. Cooperación forestal con los Estados y particulares. Este programa, llevado a cabo en cooperación con los Estados, fomenta la ordenación de los bosques privados. Las tierras forestales de dominio privado comprenden casi las tres cuartas partes de la zona de bosques comerciales de la nación y producen alrededor de 85 por ciento de la madera extraída.

a) Control de incendios de bosques. Se proporciona asistencia a 48 Estados para impedir y eliminar los incendios de bosques en tierras forestales privadas y estatales, a través de la ayuda financiera, la capacitación, la adquisición de equipo y una campaña nacional de prevención de incendios. Con tal servicio se atiende ahora al 92 por ciento aproximadamente de los 435 millones de

/acres de

acres de propiedad no federal. En 1959 se quemó 0.42 por ciento de la superficie protegida en comparación con un 4.63 por ciento estimado para las tierras sin protección. De los gastos totales correspondientes a este programa, 79 por ciento representa la contribución de Estados y condados, 4 por ciento de los propietarios particulares y 17 por ciento del gobierno federal.

b) Plantación de árboles forestales. A fin de estimular a los propietarios de bosques a que reforesten las porciones improductivas de sus predios y a los agricultores a plantar rompevientos alrededor de sus campos y fincas -tierras que se calculan en más de 47 millones de acres- los Estados proporcionan plantitas a menos del costo. El gobierno federal comparte los gastos que entrañan la producción de esas plantitas con los Estados y propietarios particulares.

c) Ordenación de bosques y elaboración de la madera. En cooperación con los ingenieros forestales de los Estados, funcionan 452 proyectos en 2 091 condados para ayudar a los pequeños propietarios forestales a aplicar buenas prácticas de ordenación en sus bosques. En 1960 estos proyectos abarcaban 82 188 propietarios y 4.1 millones de acres.

d) Asistencia general en materia de silvicultura. Se presta asistencia en la ordenación técnica de los montes a los Estados, comunidades, particulares, otros servicios federales, industrias forestales, colegios universitarios y propietarios de tierra.

5. Relación entre costos y obligaciones. La relación se deriva de los balances de cierre del año de recursos seleccionados y se aplica un reajuste según se indica en el cuadro siguiente (miles de dólares):

	1959	1960	1961	1962
	Cifras efectivas		Cifras estimadas	
Recursos seleccionados al cierre del año:				
Existencias y bienes pedidos: en almacén (artículos no consumidos por los proyectos)	2 219	2 344	2 500	2 500
Pedidos no pagados ni recibidos (saldos comprometidos por concepto de bienes y servicios pedidos pero no recibidos)	7 802	4 494	5 750	7 250
Anticipos (pago de bienes y servicios pedidos pero no recibidos)	123	103	120	120
Total, recursos seleccionados al cierre del año	10 144	6 941	8 370	9 870
Recursos seleccionados al comienzo del año (-)	...	-10 144	-6 941	-8 370
Ajuste de los recursos seleccionados al comienzo del año	...	102	...	...
Costos financiados con obligaciones de otros años, neto (-)	...	-3 101	...	...
Obligaciones incurridas por costos de otros años, neto	...	...	1 429	1 500

CLASIFICACION POR OBJETO DE LOS GASTOS

(Miles de dólares)

	1960 Cifras efectivas	1961 Cifras estimadas	1962 Cifras estimadas
Servicio forestal			
11. Remuneración del personal:			
Cargos permanentes	52 555	61 262	63 590
Cargos no permanentes	12 265	13 896	16 592
Otras remuneraciones	10 034	2 305	2 805
Total, remuneraciones del personal	74 854	77 463	82 987
12. Prestaciones al personal	4 230	5 472	5 747
21. Viajes y transporte	4 188	4 439	4 842
22. Fletes y acarreos	5 177	4 858	5 221
23. Alquiler, comunicaciones y servicios comunes	2 833	2 505	2 821
24. Imprenta y reproducción	848	1 037	1 060
25. Otros servicios	8 069	4 945	5 536
Servicios de otros organismos	3 186	2 799	3 119
26. Suministros y materiales	9 914	7 489	8 707
31. Equipo	2 821	2 711	3 466
32. Terrenos y estructuras	2 041	3 634	4 857
41. Donaciones, subsidios y contribuciones	11 251	11 306	12 755
42. Indemnizaciones y reclamaciones de seguros	83	64	64
44. Reembolsos	1 623	799	...
Subtotal	131 119	129 521	141 982
Descuento de los locales y dietas	1 206	1 180	1 238
Total, Servicio Forestal	129 913	128 341	139 944
Asignación al Departamento del Interior			
11. Remuneraciones del personal:			
Cargos permanentes	84	84	85
Cargos no permanentes	238	222	233
Otras remuneraciones del personal	28	27	27
Total, remuneraciones del personal	349	333	345
12. Prestaciones al personal	12	13	13
21. Viajes y transporte de personas	8	12	12
22. Transporte de cosas	1	1	1
23. Alquiler, comunicaciones y servicios comunes	8	9	9
25. Otros servicios	106	88	94
26. Suministros y materiales	73	61	69
31. Equipo	23	18	17
Total, Departamento del Interior	580	535	560
Obligaciones totales	130 493	128 876	140 504
Resumen del personal			
Servicio forestal			
Número total de cargos permanentes	10 141	10 990	11 424
Otros cargos equivalentes de horario completo	4 879	4 012	4 728
Total promedio de empleados	13 910	13 683	14 789
Número de empleados a fines del año	20 048	21 336	22 636
Grado promedio del personal de Servicios generales	6.9	7.0	7.0
Sueldo promedio del personal de Servicios generales	\$ 5 605	\$ 6 068	\$ 6 069
Sueldo promedio de los cargos no clasificados	\$ 4 724	\$ 4 808	\$ 4 799
Asignación al Departamento del Interior			
Número total de cargos permanentes	14	12	12
Otros cargos equivalentes de horario completo	61	54	57
Total promedio de empleados	78	71	74
Número de empleados a fines del año	212	190	198
Grado promedio del personal de Servicios generales	7.0	6.8	6.8
Sueldo promedio del personal de Servicios generales	\$ 5 442	\$ 5 661	\$ 5 781
Sueldo promedio de los cargos no clasificados	\$ 4 618	\$ 4 618	\$ 4 618

Bibliografía

Filipinas, Budget Commission,

Budget of the Republic of the Philippines for the Fiscal Year 1960,
Vol. 1, Bureau of Printing, Manila, 1959.

Budget Operations Manual, Bureau of Printing, Manila, 1957.

Estados Unidos, Bureau of the Budget,

Budget of the US Government for the Fiscal Year Ending
June 30, 1951, US Government Printing Office, Washington, 1950.

Budget of the US Government for the Fiscal Year Ending
June 30, 1961, US Government Printing Office, Washington, 1960.

A Work Measurement System - Case Study, US Government Printing
Office, Washington, marzo de 1950.

Techniques for Development of a Work Measurement System,
US Government Printing Office, Washington, marzo de 1950.

Improvement in Financial Management in the Federal Government,
Bureau of the Budget, Washington, 1956.

Performance Reporting, US Treasury Department, Government
Printing Office, Washington, 1950.

Burkhead, Jesse, Government Budgeting, John Wiley and Sons, Inc., Nueva York,
1959.

Mosher, Frederick C., Program Budgeting: Theory and Practice, Public
Administration Service, Chicago, 1954.

Waldby, Odell - editor, Philippine Fiscal Administration, Readings and
Documents, Institute of Public Administration, University of
the Philippines, Manila, 1954.

Glosario de algunos términos

Función: división general del total de gastos presupuestarios cuya finalidad inmediata es obtener un servicio público distinto y aparte como educación, salud, agricultura, defensa, etc.

Programa: componente de una función (por ejemplo, la educación primaria bajo la función "educación") útil para evaluar las realizaciones y objetivos generales de ese sector funcional. Da por resultado un producto final mensurable en cierto sentido y sirve como una unidad lógica para la asignación de fondos dentro del presupuesto.

Actividad o proyecto: división del trabajo total previsto en un programa, muy conveniente para que la administración pueda alcanzar el objetivo o la meta del programa. Constituye un nivel adecuado de trabajo al cual éste se identifica y se mide. La actividad se refiere a una división del trabajo en un programa en ejecución en tanto que el proyecto corresponde a una división del trabajo en un programa de capital.

Clasificación según el objeto de los gastos: descomposición en partidas de los gastos presupuestarios, sobre todo en los Estados Unidos y las Filipinas teniendo en cuenta los tipos de servicios y artículos necesarios para llevar a cabo una actividad del gobierno. Ejemplos son los servicios personales, suministros y equipo de viaje. Por consiguiente, cada partida denota el objeto de los gastos.

Años-hombre: el empleo real o equivalente de una persona por todo un año. A menudo se usan divisiones más pormenorizadas como trimestres-hombre o meses-hombre.

Fondo rotativo: un fondo que generalmente se autorregenera y cuyos egresos se compensan con ingresos provenientes principalmente del sector gubernamental.