



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



C. 2

LIMITADA

E/CN.12/BW.2/L.6
27 de julio de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

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

Santiago de Chile, 3 a 14 de septiembre de 1962

ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA PRESUPUESTARIO

preparado por la

Secretaría de la Comisión Económica para América Latina

LA ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA PRESUPUESTARIO^{1/}

I. INTRODUCCION

1. Los distintos países que han implantado sistemas de presupuestos por programas y actividades, no se han puesto de acuerdo aún sobre las modalidades que es necesario seguir para la estructuración de los programas que deben incluirse en el presupuesto. Ello se debe a que hasta ahora no se ha intentado unificar las pautas conforme a las cuales debe prepararse y presentarse un programa dentro del documento presupuestario. El propósito de este trabajo es comenzar a discutir los criterios en torno a los cuales se podría lograr la uniformidad mencionada.

2. Las ventajas que pueden derivarse de la presentación uniforme de los programas dentro del presupuesto son varias. En primer lugar, permitiría que los programas de los distintos sectores en que se divide la actividad pública puedan estudiarse en términos comparativos a través del uso uniforme de ciertos conceptos básicos para la preparación de dichos programas y para su presentación. En segundo lugar, se apreciarían con mayor facilidad los beneficios que derivan del programa y sus costos, haciendo posible la evaluación técnica de ellos, lo que permitiría la fijación más razonable de grados de prelación. En tercer lugar, se podría estudiar el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, puesto que en sus distintas partes se mostrarían con claridad las metas cuantitativas en términos

^{1/} El presente texto, al igual que el de otros documentos que se presentan al Seminario, tiene como objetivo esencial servir de base a discusiones e intercambio de experiencias, y no presentar sugerencias o recomendaciones definitivas. Se trata, en efecto, de materias en que el propio trabajo práctico va ofreciendo nuevos elementos útiles para revisar conceptos o métodos, de manera que las afirmaciones contenidas en el texto tienen el objetivo preciso de servir simplemente de orientación general de los debates.

de productos finales, las actividades y tareas concretas que sería preciso ejecutar para alcanzar dichas metas, los distintos insumos materiales y de fuerza de trabajo que se necesitarían para efectuar las actividades y tareas propuestas, y los costos totales del programa. El establecimiento de coeficientes de rendimientos de los recursos permitirían medir el grado de eficiencia con que se les está empleando y determinar la consistencia entre las metas y los medios. En cuarto lugar, una adecuada estructuración de los programas presupuestarios facilitaría la coordinación entre los programas de acción de corto plazo, contenidos en el presupuesto anual, y los planes de desarrollo a largo y mediano plazo. En quinto lugar, permitiría identificar y medir los costos de los productos finales, de los insumos, de las actividades específicas en términos generales y unitarios. En sexto lugar, haría posible controlar mejor los resultados y la contabilización de los gastos, mediante la comparación entre las metas propuestas y los logros alcanzados y entre los gastos proyectados y los gastos efectivos, permitiendo evaluar la eficiencia con que está operando el gobierno.

3. Las pautas sobre la elaboración y la presentación uniforme de los programas pueden referirse a la estructuración de un programa sectorial o ministerial o a la estructuración de un programa específico. Con respecto al primer aspecto, cabe recordar que generalmente un programa sectorial, como por ejemplo el programa de desarrollo agropecuario, o el programa educacional, quedan a cargo de un Ministerio encargado de la respectiva función. Conviene, por consiguiente, elaborar un conjunto de normas para la presentación del programa de cada sector, en el presupuesto fiscal anual, de manera que aquel aparezca coordinado con el programa sectorial correspondiente dentro de un plan de desarrollo. Asimismo, es indispensable fijar criterios acerca de la forma de presentar los programas específicos, sean éstos de funcionamiento de la administración pública, o de inversión.

II. NORMAS QUE PODRIAN SEGUIRSE PARA LA ESTRUCTURACION
UNIFORME DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES

1. Normas para la presentación coordinada de un plan de desarrollo
sectorial y del Presupuesto del Gobierno

4. Conforme a los principios de la programación presupuestaria, un plan de desarrollo económico debe expresarse en el presupuesto anual de manera que refleje en la acción inmediata, las orientaciones y el sentido de los planes de desarrollo a largo y mediano plazo. Sólo es posible verificar esta coordinación en la medida en que la estructura del plan sectorial sea similar a la del programa ministerial anual.

5. La necesidad de lograr la coordinación mencionada es obvia, pues no sería posible ejecutar y controlar un plan de desarrollo por la vía fiscal, si no se pudieran comparar los resultados obtenidos año tras año, con los objetivos y metas fijados en los planes por sectores. Las normas que se podrían aplicar para obtener dicha coordinación se discutirán a continuación.

6. En primer lugar, se debería hacer una enumeración de las funciones que debe cumplir el Ministerio. Esto tiene por objeto mostrar los propósitos fundamentales de carácter inmediato que persigue el Ministerio en el sector que le corresponde. Para estos efectos es conveniente describir una por una las distintas funciones que la ley ha asignado al Ministerio, procurando separar con claridad las que sean de distinta naturaleza.

7. Como las funciones son ejecutadas a través de los distintos organismos que componen un Ministerio, es conveniente describir brevemente a continuación la organización interna del Ministerio, indicando sus organismos de línea y asesoramiento. A este respecto, conviene presentar un organigrama del Ministerio en el que se pueda ver gráficamente la estructura del mismo, y en especial las distintas direcciones generales que lo componen, entidades que conviene identificar en vista de que ellas tienen a su cargo la ejecución de la política y los programas que se formulen.

/8. Conviene

8. Conviene describir en seguida la política que desarrollará el Ministerio para dar cumplimiento a sus funciones y que ejecutará a través de su organización, ya descrita. En esta parte, corresponde fundamentar las decisiones que tomará el Ministerio en lo relativo a la distribución económica y funcional de los gastos que realizará para dar cumplimiento a los objetivos de su política. Al respecto, conviene insertar una clasificación económica resumida de los gastos a fin de mostrar para tres o cuatro años como se distribuye el gasto entre el consumo, las transferencias y las inversiones; en este sentido, se podrá verificar si el gobierno tiende a dar más importancia a los gastos por concepto de subsidio de precios, o bien procura reducir los gastos en personal conforme a una política de austeridad. Por su parte, la clasificación funcional permite explicar el énfasis relativo que se quiere dar a las distintas funciones que cumple un Ministerio y sus respectivas subfunciones; por ejemplo, se podrá apreciar de esta manera si un Ministerio de Salud Pública y Previsión Social tiende a dar mayor importancia a las funciones sanitarias, y dentro de ellas a las relativas al fomento de la salud, en desmedro de las previsionales.

9. La política que realizará el Ministerio se ejecuta a través de distintos programas. Conviene, en consecuencia, describir brevemente las metas a largo y mediano plazo establecidas en los planes sectoriales de desarrollo económico, y en seguida explicar los distintos programas de acción que llevará a efecto el Ministerio en el año próximo con el propósito de cumplir la parte de las metas que corresponda en ese período. Se acostumbra a presentar por separado los programas de operación de los programas de inversión, aplicando en este sentido el criterio que inspira la clasificación económica del gasto; posteriormente, dentro de la parte de operación se enumeran las distintas funciones que se cumplirán, de acuerdo con los criterios de la clasificación por funciones, detallándose en seguida cada función en programas los cuales se enumeran correlativamente. Los programas deben detallarse y presentarse conforme a las necesidades de los planes sectoriales de desarrollo; por ejemplo, en la función de desarrollo agropecuario del Ministerio de Agricultura conviene detallar los programas de fomento agrícola, de fomento ganadero, de extensión agropecuaria, de defensa de los recursos naturales etc. a su

vez al presentar cada uno de estos programas deben indicarse sus componentes principales, como los subprogramas y las actividades concretas que se han de realizar. En esta parte del presupuesto del Ministerio, conviene presentar un resumen de las metas y costos de los programas para el año próximo, de acuerdo con lo ya expuesto. Con relación a cada programa, conviene indicar la unidad de medida del producto final fijado como meta, por ejemplo, número de alumnos por educar, o número de expedientes por tramitar; en seguida sería necesario establecer en términos cuantitativos la magnitud de la meta fijada para el año siguiente; y luego el costo de cada unidad de meta fijada; después se calcularía el costo total del programa multiplicando la cantidad fijada como meta por el costo unitario; y finalmente se agregarían los gastos de transferencia del programa a fin de determinar los gastos totales del programa de operación. La misma metodología se seguiría para la presentación de los distintos subprogramas y actividades que forman el programa.

10. Es conveniente además mostrar la estructura de los costos totales de los programas haciendo una clasificación cruzada por programas y objeto del gasto. Esta clasificación indica, para cada programa, los gastos por concepto de sueldos, compras de bienes y servicios no personales, etc.; y permite analizar la incidencia que tienen los distintos rubros que integran el costo de un programa y por consiguiente apreciar qué programas insumen más gasto por concepto de remuneraciones, materiales, equipos, o corresponden a meras transferencias. Las partidas según el objeto se ordenan de acuerdo al clasificador de gastos que se haya confeccionado.

2. Necesidad de integración funcional del Presupuesto del Sector Público

11. Las pautas que se han expuesto anteriormente, permiten presentar lógica y ordenadamente un programa sectorial dentro del presupuesto, indicando el Ministerio y las dependencias de éste que tendrán a su cargo la ejecución. Como un ejemplo de estructuración coordinada de un plan sectorial de largo plazo y de un presupuesto fiscal anual se presenta, en el anexo adjunto, el caso de Bolivia (véase anexos I y II). En este

/país el

país el plan decenal de salud pública contenido en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962/1971, se ha estructurado en la misma forma que el presupuesto fiscal para 1962 correspondiente al Ministerio de Salud Pública.

12. Puede verse en los anexos mencionados que los programas de salud se han dividido en ambos documentos en programas de fomento, de protección y de restauración de la salud, y de servicios técnicos. Naturalmente, en el presupuesto anual los programas se presentan detallados en subprogramas y en actividades presupuestarias, pues deben reflejar con mayor detalle las medidas que se llevarán a cabo para cumplir las metas de los programas.

13. Un grave inconveniente para la presentación integral de los programas sectoriales anuales es que la realización de ciertos programas se encomienda a distintos organismos ejecutivos. En los países de América Latina es frecuente que se creen instituciones autónomas para ejecutar algunos subprogramas y actividades específicas; tal es el caso de la agricultura donde el Ministerio respectivo tiene a su cargo algunos aspectos del programa de desarrollo agrícola, quedando el resto a cargo de entidades autárquicas. Lo anterior, plantea la necesidad de buscar o una integración administrativa que centralice la administración, o la elaboración de presupuestos funcionales que abarquen todo el sector público. En estos presupuestos funcionales los gastos deberían presentarse clasificados por función y no por Ministerios y comprendiendo bajo cada función todos los programas formulados a fin de darles cumplimiento cualquiera que sea el nivel administrativo que tengan dentro del cuadro institucional del sector público. Es probable que la evolución futura del sistema presupuestario en América Latina tienda precisamente a alcanzar dicho objetivo.

/III. ESTRUCTURA

III. ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA ESPECIFICO DE OPERACION

1. Elementos de un programa de operación

14. Es conveniente establecer un conjunto de normas tendientes a uniformar la elaboración y la presentación de los programas específicos de operación, tal como se explicó anteriormente. Para lograr esta uniformidad es indispensable definir con precisión qué se entiende por programa de operación y cuáles son sus elementos.

15. Se entenderá por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. Cada uno de los programas podría dividirse según el caso, en distintos subprogramas.

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

17. El cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades. Se entenderá por actividad una división más reducida

/de cada

de cada una de las acciones desarrollados para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a la actividad, con un costo global y unitario determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo un sección. Es así como dentro del subprograma de enseñanza comercial, se pueden establecer las actividades de instrucción, medidas por el número de horas de clases dictadas, de publicación de material didáctico, de investigación, etc.

18. La ejecución de una actividad, a su vez, supone el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso, que se denominan tareas. Se entenderá por tarea una operación específica, que forma parte de un proceso destinado a producir un resultado determinado. Por ejemplo, dentro de la actividad de publicación de material didáctico se puede establecer las tareas de redacción de textos, de edición, de distribución, de almacenamiento, etc.

2. Etapas para la formulación de un programa de operación

19. Las distintas partes que componen un programa, ya definidas, deben formar un conjunto armónico y equilibrado, con una gran consistencia interna. Esto supone la utilización adecuada de técnicas de programación que se apoyen en una nomenclatura presupuestaria apropiada. La compatibilidad interna de un programa y de cada una de sus partes se puede lograr fijando ciertos coeficientes de relación aplicados en las distintas etapas que es necesario cumplir para la formulación de un programa. Las distintas etapas de la formulación de un programa se resumen a continuación.

20. En primer lugar, deberían estudiarse la magnitud de la necesidad pública que trata de satisfacer el programa. Al respecto, será necesario cuantificar el déficit real que existe en el campo específico que aborda el programa. Por ejemplo, en un programa de educación primaria habría que identificar la cantidad de alumnos potenciales que deberían

/incorporarse a

incorporarse a las escuelas, y que actualmente quedan al margen de la educación. Conocida aproximadamente la magnitud del déficit real, es necesario estudiar las metas de largo y mediano plazo fijadas al Gobierno para la absorción de dicho déficit. En función de dichas metas se establecerían las correspondientes al año próximo, que serán aquéllas que se intentará cumplir a través del programa de acción de que se trate.

21. En seguida, hay que determinar los distintos subprogramas dentro de los cuales convendría segregar los productos finales fijados como objetivo. Por ejemplo, si en el programa de educación media se ha fijado como meta educar 100 alumnos el año próximo, conviene subdividirla, según el tipo de enseñanza es decir se podrían indicar 50 alumnos de enseñanza secundaria, 10 alumnos de enseñanza comercial, 20 alumnos de enseñanza industrial, 10 alumnos de enseñanza agropecuaria, y 10 alumnos de enseñanza vocacional.

22. Una vez determinados los programas y subprogramas es preciso establecer las actividades concretas que se realizarán para cumplir las metas fijadas. Si se trata por ejemplo, de educar 50 alumnos de enseñanza secundaria será necesario establecer las actividades de enseñanza, de suministro y preparación de material didáctico, etc., fijando las unidades de medida apropiadas para cuantificar dichas actividades como el número de horas de clase, la cantidad de material etc. En algunos casos convendría precisar las tareas concretas por realizar dentro de cada actividad, como se menciona en el párrafo 18.

23. Una vez que se determinan cuantitativamente los resultados que se desea obtener dentro de cada actividad, se calcula el volumen de los insumos que se requieren para producir dichas actividades y tareas. Por ejemplo, si se establece que dentro de la actividad de enseñanza habrá que dictar un número determinado de horas de clase se puede calcular el número de maestros que se requerirá, estableciendo el respectivo coeficiente de rendimiento. A través de estas relaciones entre los resultados que se pretende obtener y los insumos requeridos, se puede establecer la cantidad de fuerza de trabajo, de materiales y de equipo

/necesarios. Conocido

necesarios. Conocido el costo unitario de cada hora de clase, de cada escritorio, de cada publicación y demás insumos, se puede calcular el costo total de la actividad. Dicho costo se presenta estructurado conforme a la clasificación por objeto del gasto y permite conocer la magnitud y la orientación de los recursos financieros que se necesitarán para obtener los recursos humanos y los recursos materiales indispensables para generar las actividades y tareas contenidas dentro de un subprograma o programa.

24. Es conveniente, además, establecer quién es el responsable del cumplimiento de las metas del programa y de la organización de los recursos humanos, materiales y financieros. Para este efecto, debe indicarse con claridad la entidad ejecutora del programa como asimismo las entidades ejecutoras de los subprogramas y de las actividades. Por lo general, la unidad ejecutora de un programa será una Dirección General, la unidad ejecutora de un subprograma será una división o departamento, y la de una actividad será una sección.

25. Una vez que se han establecido las actividades que se desarrollarán dentro de un programa se determina el grado de eficiencia con que se están usando los recursos. A este respecto es útil calcular los costos de las actividades programadas y el rendimiento de la fuerza de trabajo, por hombres-año. Con respecto a los costos de las metas establecidas en unidades de trabajo, es preciso calcular a partir del costo total, el costo unitario de cada una de ellas mediante la simple operación de dividir dicho costo total por el número de unidades de trabajo establecidas. Con relación al rendimiento de la fuerza de trabajo, éste se puede calcular dividiendo el número de unidades de trabajo por la cantidad de hombres-año empleados para realizar dichos trabajos. Es interesante obtener cifras correspondientes a tres o cuatro años que posibiliten apreciar las tendencias que se observan con respecto al costo unitario de las metas y con relación a la tasa media de rendimiento; esto permitirá determinar por ejemplo, si se está emplenado mano de obra en exceso en un programa o actividad, encareciendo los costos unitarios y reduciendo la tasa media de rendimiento.

3. Formas de presentación de un programa de operación dentro del presupuesto.

26. La información obtenida con relación a un programa específico de operación debe presentarse en el documento presupuestario, siguiendo determinadas normas que conviene discutir a continuación, y cuyo objetivo es obtener uniformidad en la confección del documento presupuestario facilitando así su análisis y aprobación.

27. Un programa de operación podría presentarse dividido en dos partes: una general o de resumen y otra específica o de detalle. En la primera, se darían las informaciones globales que permitan apreciar la importancia y el sentido general del programa y la segunda tendría por objeto mostrar las acciones concretas que se van a desarrollar para cumplir los objetivos del programa.

28. En la parte de resumen del programa se incluirían aspectos como los siguientes:

- a) descripción del programa
- b) unidad ejecutora del programa
- c) distribución de los gastos por subprogramas y actividades
- d) personal del programa
- e) materiales y equipos para el programa
- f) distribución de los gastos del programa según el objeto del gasto
- g) entidades que ejecutan programas conexos.

29. En cada uno de estos aspectos se presentarían en forma resumida las informaciones descriptivas del programa. En la descripción inicial se explicaría la magnitud del déficit real que se va a cubrir, las metas de los planes a largo y mediano plazo, las metas fijadas para el año próximo, el costo total del programa y las observaciones generales adicionales que se considere útil incluir para precisar mejor los alcances del programa, como, por ejemplo, la región geográfica que abarcará.

30. En seguida, se especifica la unidad ejecutora del programa como, por ejemplo, la Dirección General de Agricultura, de Educación Primaria, entidades que serían responsables de la obtención de las metas y de la administración de los recursos.

/31. Luego, se

31. Luego, se establece la lista de subprogramas y actividades que deberá realizar el organismo ejecutor para cumplir las metas fijadas. Para este efecto, se prepara un cuadro que indica la lista de los subprogramas y sus respectivas actividades indicando para cada una de ellas su costo total. Conviene mostrar los costos para un período de tres años: el año cumplido, el año actual y el año próximo. La suma de los costos parciales de los subprogramas y actividades da el costo total del programa. Este cuadro permite analizar la tendencia que se sigue en la distribución de las asignaciones presupuestarias e indica la importancia relativa de cada uno de los subprogramas y actividades durante el período, lo que permitirá demostrar los cambios dinámicos que se van produciendo en la orientación de los programas de año en año, como consecuencia del cumplimiento de las distintas etapas o segmentos anuales en que se ha dividido un plan de mediano y largo plazo.

32. A continuación, conviene presentar un resumen de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a dar cumplimiento a los subprogramas y actividades. En primer lugar se presenta una clasificación del personal ocupado en el programa indicando la especialidad de la fuerza de trabajo. Al respecto, se puede separar al personal técnico, al personal administrativo y al personal de servicio, indicando, en cada caso, el número de personas y cuál es la remuneración media que reciben pudiéndose así calcular el total. El detalle del personal y los sueldos mensuales y anuales que reciben se deberían presentar en el anexo sobre personal que se debe agregar al presupuesto fiscal, y que sirve de base para la administración del personal y permite confeccionar las nóminas de sueldos mensuales. En seguida, hay que confeccionar un cuadro resumen que muestre la cantidad de materiales que se adquirirán para la ejecución de los subprogramas y actividades. Aquí se debería indicar los distintos tipos de materiales que deberán comprarse su cantidad y costo unitario y su costo total por renglones. El resumen de las partidas para adquirir los servicios personales y los materiales necesarios se presentan en un cuadro sobre distribución de las asignaciones presupuestarias según el objeto del gasto.

En este cuadro aparecerá en una columna la denominación de las partidas según su objeto, y conforme el clasificador de gastos que se haya establecido, luego se incluirán las cantidades correspondientes a cada partida en las columnas para el año anterior, el año actual y el año próximo. En este cuadro, la suma de las partidas correspondientes a sueldos deberá coincidir con el total del cuadro incluido anteriormente sobre el personal del programa, y las partidas relativas a materiales y suministros y su total deberá ser igual al del cuadro sobre materiales del programa. La parte final del resumen debería contener una lista de las entidades del sector público que ejecutan programas conexos e indicar la forma cómo se coordina su ejecución.

33. En la parte correspondiente al detalle del programa, se debe incluir información analítica que permita apreciar cada uno de los subprogramas y actividades que se van a desarrollar. Los aspectos que deben incluirse en la parte de detalle podrían ser los siguientes:

- a) descripción del subprograma o actividad
- b) tareas por ejecutar
- c) unidad ejecutora
- d) personal que ejecutará la actividad.
- e) gastos según su objeto
- f) costos unitarios programados .

34. Con respecto a la descripción del subprograma y actividades conviene destacar que en esta parte se explicarán los aspectos relativos a la necesidad pública específica que cubrirá el subprograma dentro de la esfera total del programa, las metas expresadas en términos de productos finales parciales como se dijo anteriormente, y en seguida, se detallarán las distintas actividades que se realizarán para cumplir el subprograma.

35. A continuación se presentarán cada una de las actividades que componen el subprograma, describiendo brevemente su naturaleza y objetivos indicando la magnitud de los trabajos por realizar. Para este efecto una actividad específica debe incluir en lo posible una enumeración de las

/tareas concretas

tareas concretas por realizar, describiendo de esta manera el proceso a través del cual se realizará la actividad. Como las tareas no serán objeto de asignación presupuestaria sólo se indicará la magnitud física de ellas medidas en unidades de trabajo. Por ejemplo, si se ha establecido la actividad de vacunar cien personas contra la TBC, habría que fijar las tareas de preparación de dosis por 100 unidades, de capacitación de vacunadores por 5 unidades, de inoculación por 100 unidades, etc. Conviene fijar los volúmenes de trabajo de cada tarea para el año anterior, para el año actual y para el año próximo.

36. Con el propósito de asignar la responsabilidad en la ejecución de las actividades es conveniente indicar la unidad ejecutora de la actividad, que como ya se dijo será por lo general una sección. Luego es conveniente establecer el personal que va a ejecutar la actividad y su costo y además el gasto en que se incurrirá por concepto de costo de materiales y personal. Con respecto al gasto necesario para ejecutar una actividad existen dos sistemas principales: fijar un monto global para la actividad, o bien, presentar dicho costo global discriminado por partidas según el clasificador de gastos. El primer sistema utilizado en Filipinas y Estados Unidos, tiene la ventaja de dar mayor flexibilidad para el manejo de los fondos y mayor discrecionalidad para los empleados de gobierno. El segundo sistema se ha aplicado en algunos países de América Latina, como Colombia y Ecuador, y tiene por objeto evitar el abuso en el empleo de los fondos gubernamentales, los que podría originar distorsiones en el cumplimiento de las metas del programa.

37. Finalmente se debería incluir un cuadro que muestre los costos unitarios programados conforme a las ideas expuestas en el párrafo 25. Este cuadro tendría columnas para describir la actividad de que se trata, las metas en función de unidades de trabajo, la fuerza de trabajo medida en años-hombre, la tasa media de rendimiento, el costo unitario a que se están alcanzando las metas y el costo total de operación de la actividad.

/38. La información

38. La información necesaria para presentar, en el presupuesto fiscal, un programa de operación como el mencionado, se obtendrá a través de formularios especiales. Los anexos III y IV corresponden a formularios, que podrían servir de modelo a los países de América del Sur. Es indudable que deberán adaptarse a las características y necesidades propias de cada uno.

III. ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA ESPECIFICO DE INVERSION

1. Elementos de un programa de inversión

39. Al igual que en el caso de programas de operación es posible preparar un conjunto de normas para la presentación de los programas presupuestarios de inversiones. En el caso de un programa de inversión es necesario también explicar las distintas partes que lo componen. En este caso el programa puede dividirse en subprogramas, en proyectos, en obras y en trabajos.

40. El programa es el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión. El subprograma corresponde a una división de programas complejos que comprende ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión. Un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital constituidas por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente; el proyecto puede ser simple si está integrado por obras de la misma clase, por ejemplo, escuelas o caminos; o de propósitos múltiples si se trata de obras de diversas clases como una central hidroeléctrica, canales de riego, caminos, etc. Se entiende por obra un bien de capital específico que forma parte de un proyecto, como una escuela, una carretera, un hospital o un edificio. Por último, se define el "trabajo" como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra, como ser el desmonte, la nivelación, el desbroce, y demás operaciones necesarias para la construcción de una carretera. Estas definiciones

/permiten fijar

permiten fijar las categorías presupuestarias y lograr así su coordinación con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo económico a largo plazo.

41. La metodología para la elaboración de los programas y proyectos de inversión es materia de estudio de las técnicas de preparación y de evaluación de proyectos, y no corresponde extenderse sobre ellas en este trabajo.

2. Presentación de un programa de inversión dentro del presupuesto

42. En el caso de un programa de inversión es conveniente también establecer ciertas normas para la presentación de los programas específicos dentro del documento presupuestario.

43. Un programa de inversión podría presentarse en tres partes principales. En la primera parte se incluirían: a) un resumen del programa, b) un detalle por subprograma, c) un detalle por proyectos. En el primer punto se mostrarían las informaciones globales destinadas a señalar la importancia y la orientación del programa; la segunda, se encargaría de informar sobre los subprogramas y sus respectivos proyectos componentes en términos generales; y la tercera, mostraría la naturaleza de los proyectos y sus distintas obras componentes.

44. La parte correspondiente al resumen del programa, se podría dividir en:

- a) descripción del programa
- b) unidad ejecutora del programa
- c) distribución de los gastos por subprogramas.

45. En la descripción se debe mostrar la magnitud de la necesidad pública que abarca el programa, las metas establecidas en los planes de desarrollo y en los planes de inversiones públicas, las metas concretas para el año próximo en función del producto final, como por ejemplo, el número de aulas escolares por construir, el número de kilómetros de carreteras por pavimentar, y demás unidades representativas de la magnitud de inversión. Luego, se especificaría la unidad ejecutora del programa a fin de responsabilizar a la entidad que tendrá a su cargo

/la ejecución

la ejecución del programa, como por ejemplo de la Dirección de Vialidad, la Dirección de Construcciones Escolares, etc. Por último, es menester especificar en un cuadro la forma como se distribuyen los gastos totales del programa por subprogramas, y de no haberse establecido estos, se indicaría directamente la lista de los proyectos.

46. En la segunda parte, se debe incluir la información sobre los subprogramas. En primer lugar, se debe describir brevemente el ámbito de la necesidad pública que se satisfará mediante la ejecución de los subprogramas, indicando en seguida las metas fijadas a largo, mediano y corto plazo. Corresponde a continuación presentar un cuadro de la distribución del costo total del subprograma por proyectos. En esta lista de proyectos enumerados se deben presentar las cifras correspondientes al año anterior, el actual, y el próximo.

47. En la tercera parte, se describirá la naturaleza y los componentes de los distintos proyectos que forman el programa o subprograma. En primer lugar, hay que describir la naturaleza e importancia de cada proyecto estableciendo sus características técnicas. Luego, se incluiría un cuadro que indicaría la distribución de los gastos por obras específicas; por ejemplo, si se trata de un proyecto de construcción de escuelas para una región determinada, cabría indicar las distintas obras que se han de ejecutar dentro del proyecto, conforme a la definición del párrafo 40. En los casos de obras de una gran magnitud e importancia, como una carretera troncal o una central hidroeléctrica, se haría a continuación una breve descripción de los distintos trabajos realizados para cumplir las distintas etapas de la obra, por ejemplo, en el caso de una carretera troncal, la magnitud del trabajo de movimiento de tierras, de desbroce, de desmonte, etc. Es necesario dejar establecido que los trabajos solamente se presentarán en función de unidades físicas, no siendo necesario establecer en el presupuesto el costo de cada uno de ellos.

/48. Según

48. Según se ha dicho en los párrafos anteriores, existe un conjunto de normas técnicas presupuestarias destinadas a lograr una adecuada presentación de los programas y proyectos de inversión dentro del documento presupuestario. Estas técnicas son adjetivas, siendo su propósito lograr una presentación uniforme que haga posible la coordinación de los programas de inversión anuales con los planes y proyectos a mediano y largo plazo que se hayan incluido dentro de los planes generales de desarrollo económico y de inversiones públicas, en los cuales figurarán los detalles completos de los proyectos cuya ejecución toma varios años. El presupuesto fiscal, lógicamente, sólo reflejará el segmento de su ejecución dentro del año próximo.

BOLIVIA: COSTO TOTAL DE LOS PROGRAMAS DE SALUD PUBLICA

(En millones de bolivianos de 1958)

Programas	Años	1962	1963	1964	1965	1966	1962-66	1967	1968	1969	1970	1971	Total 1967-71
I. Fomento de la salud		4 070	3 832	4 023	4 085	4 252	20 262	4 327	4 464	4 603	4 777	4 863	23 034
Higiene materno-infantil		1 795	1 921	2 047	2 174	2 304	10 241	2 426	2 552	2 678	2 804	2 931	13 391
Higiene dental		180	225	282	212	220	1 119	220	230	230	242	242	1 164
Nutrición		2 095	1 686	1 694	1 699	1 728	8 902	1 681	1 682	1 695	1 731	1 690	8 479
II. Protección de la salud		5 204	3 788	3 908	4 129	4 016	21 045	1 530	1 835	1 615	1 666	1 901	8 547
Control enfermedades transmisibles		380	380	380	380	380	1 900	380	380	380	380	380	1 900
Campaña antituberculosa		646	420	420	641	420	2 547	425	641	420	420	642	2 548
Eradicación malaria		3 550	2 485	2 486	2 486	2 484	13 491	-	-	-	-	-	-
Sanidad ambiental		261	261	350	350	421	1 643	414	477	477	498	511	2 377
Salud ocupacional		367	242	272	272	311	1 464	311	337	338	368	368	1 722
III. Reparación de la salud		28 344	28 344	29 681	29 681	30 965	147 015	31 018	32 373	32 373	34 759	34 724	165 247
Reparación de la salud		10 489	10 489	10 489	10 489	10 486	52 442	10 489	10 489	10 489	10 489	10 490	52 446
Administración hospitalaria		17 855	17 855	19 192	19 192	20 479	94 573	20 529	21 884	21 884	24 270	24 234	112 801
IV. Servicios técnicos generales		8 544	7 649	28 017	28 229	23 375	25 314	23 813	22 530	23 189	29 257	29 278	128 127
Servicio regional de salud pública		2 474	2 474	23 411	23 411	17 318	69 088	17 341	14 664	14 617	20 874	20 848	88 344
Servicio médico social		151	208	231	246	264	1 100	279	279	290	282	282	1 412
Educación sanitaria		1 193	1 409	1 882	2 017	2 689	9 190	3 256	4 636	4 679	4 728	4 779	22 078
Enfermería		132	100	100	100	100	532	100	103	100	100	100	503
Farmacia de enfermedades		2 025	365	365	427	364	3 546	365	369	427	365	365	1 891
Acción andina		1 240	1 861	1 456	1 456	2 069	8 082	1 900	1 930	2 504	2 336	2 332	11 002
Bioestadística		143	59	59	59	59	379	59	63	59	59	59	299
Laboratorios		1 083	1 083	423	423	422	3 434	423	456	423	403	423	2 148
Servicios químicos farmacéuticos		103	90	90	90	90	463	90	90	90	90	90	450
V. Administración		302	302	302	302	302	1 510	302	302	302	302	302	1 510
Totales		46 464	43 915	65 231	66 426	62 910	285 646	60 990	61 564	62 082	70 761	71 068	326 465

Fuente: Junta Nacional de Planeamiento, Plan de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971, pag. 258 A.

Anexo II

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

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

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

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

Anexo III

PRESENTACION DE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DE OPERACION

PROGRAMA

1. RESUMEN DEL PROGRAMA

A) DESCRIPCION

B) UNIDAD EJECUTORA

C) DISTRIBUCION DE LAS ASIGNACIONES SEGUN SUBPROGRAMAS Y
ACTIVIDADES

DESCRIPCION	EGRESOS EFECTIVOS 1961	PRESUPUESTO 1962	PROYECTO 1963
TOTAL			

D) PERSONAL DEL PROGRAMA 1963

DESCRIPCION	NUMERO DE EMPLEADOS	REMUNERACION	TOTAL ANUAL
TOTAL			

(Para detalles sobre el personal véase el Anexo sobre Personal de la
Administración.)

/E) DISTRIBUCION

UN EL OBJETO DEL GASTO

TOTAL

F) ORGANISMOS QUE EJECUTAN PROGRAMAS CONEXOS

2. DETALLE DEL PROGRAMA

ACTIVIDAD

DESCRIPCION:

TAREAS POR EJECUTAR

DESCRIPCION	Unidad de Medida	Metas en Unidades de Trabajo		
		<u>REAL</u> 1961	<u>ESTIMADO</u> 1962	<u>PROGRAMADO</u> 1963

Unidad EjecutoraPersonal del Subprograma o Actividad

DESCRIPCION	Número de Empleados	REMUNERACION	TOTAL ANUAL
TOTAL			

/GASTOS

GASTOS

CODIGO	CONCEPTO	EGRESOS EFECTIVOS 1961	PRESUPUESTO 1962	PROYECTO 1963
	TOTAL			

COSTOS PROGRAMADOS

DESCRIPCION	Metas en Unidades de trabajo	Fuerza de Trabajo	Tasa Media de rendimiento	Costo Unitario de las Metas	Costo Total

Anexo IV

PRESENTACION DE PROGRAMAS DE INVERSION

PROGRAMA

1) Resumen del Programa

a) Descripción

b) Unidad Ejecutora

c) Distribución de las Asignaciones por Subprogramas

DESCRIPCION	Egresos Efectivos 1961	Presupuesto 1962	Proyecto 1963
Total			

2. Detalle por Subprogramas

Subprograma Nº

a) Descripción

b) Asignación por Proyecto

[illegible]

/3.- Detalle por

3.- Detalle por Proyectos

Proyecto N°

a) Descripción

b) Asignación por Obras

[illegible]