



**INFORME DEL SEMINARIO
DE CLASIFICACION Y
ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN
CENTROAMERICA Y PANAMA**

SAN JOSE, COSTA RICA

18 a 30 de septiembre de 1963

NACIONES UNIDAS

**INFORME DEL SEMINARIO
DE CLASIFICACION Y
ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN
CENTROAMERICA Y PANAMA**



**SAN JOSE, COSTA RICA
18 a 30 de septiembre de 1963**

**NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1964**

ST/TAO/SER.C/66
E/CN.12/692
E/CN.12/CCE/312

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. Revisión de los avances recientes en administración presupuestaria	3
II. Relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal	7
III. La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del gobierno	11
IV. Las clasificaciones del presupuesto por programas y actividades y medición de resultados	14
V. El presupuesto por programas y la contabilidad	17
VI. Instalación de un sistema de presupuesto por programas y actividades	21
VII. Conclusiones y recomendaciones	25
<u>Annexos</u>	
I. Lista de participantes	28
II. Temario anotado	31
III. Lista de documentos	34
IV. A. Esquema simplificado de clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico	37
<u>Cuadro 1.</u> Gobierno central	37
Notas y deficiones	40
Definiciones de cada partida	42
B. Clasificación de las transacciones del gobierno según su función	64
<u>Cuadro 2.</u> Gobierno central	64
Definiciones	67

	<u>Página</u>
V. A. Esquema preliminar para la identificación de programas	77
1. Modelo guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos correspondientes a la función de educación	77
2. Esquema guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos correspondientes a la función de sanidad	81
3. Esquema guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos en la función "Agricultura"	85
Notas sobre la clasificación por programas y actividades	90
B. Modelo preliminar de clasificación de los gastos según el objeto	93
1. Esquema simplificado de clasificación por objeto del gasto	93
2. Definiciones generales	95

INTRODUCCION

1. Del 18 al 30 de septiembre de 1963 se celebró en San José, Costa Rica, en la sede de la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC) un seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Centroamérica y Panamá, bajo los auspicios del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la propia ESAPAC, el Instituto Latinoamericano de Planificación del Desarrollo Económico y Social, la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) y la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Fue el octavo de la serie de seminarios organizados por la sede de las Naciones Unidas en colaboración con las secretarías de las Comisiones Regionales y el segundo para los países centroamericanos. El primero de todos tuvo lugar en la ciudad de México en 1953, con participación de los países del Istmo Centroamericano, las Antillas, México y los Estados Unidos de América. En mayo de 1959 y en septiembre de 1962 se efectuaron reuniones similares en Santiago de Chile para los países de Sudamérica. En 1955, 1957 y 1960 hubo seminarios en Bangkok para los países de Asia y el Lejano Oriente. En 1961 se celebró en Addis-Abeba el primer seminario para los países africanos.

2. En la presente reunión participaron 22 funcionarios designados por los gobiernos de Centroamérica y Panamá. Los participantes asistieron a las sesiones en su calidad personal de expertos y sus opiniones no reflejan necesariamente los puntos de vista de sus gobiernos. Un experto de la Misión Conjunta de Programación Económica para Centroamérica (OEA/BID/CEPAL/SIECA/BCIE) participó también en el Seminario. 1/

3. El propósito del Seminario fue estudiar los cambios de conceptos y procedimientos que es necesario introducir en los sistemas presupuestarios de los países del área a fin de integrar los procesos de preparación y ejecución de presupuestos con los de planificación. Con ese objeto se discutieron principalmente los problemas relativos a la introducción de los presupuestos por programas y actividades. Se revisaron también los resultados alcanzados en los países centroamericanos en la clasificación económica y funcional de las transacciones del gobierno.

4. En algunos países del Istmo Centroamericano se ha adoptado ya el sistema de presupuestos por programas, y en otros se han iniciado estudios con el propósito de introducirlo para el próximo año fiscal. Por consiguiente, el Seminario proporcionó una ocasión muy oportuna para que los participantes de los países del área compararan sus observaciones y aprovecharan la experiencia recogida en las distintas etapas de preparación y adopción de las reformas presupuestarias. El Seminario prestó también atención especial a la necesidad de unificar criterios en las reformas de presentación y clasificación presupuestarias que se están llevando a cabo en los distintos países, con objeto de sentar bases técnicas comunes que faciliten la coordinación de los programas nacionales de desarrollo en función de los objetivos de la integración económica centroamericana.

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

5. Para centrar y orientar sus deliberaciones, el Seminario aprobó el temario siguiente: 2/

- a) Revisión del trabajo de reclasificación presupuestaria;
- b) Relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal;
- c) La aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades al presupuesto del Gobierno;
- d) Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades y mediciones del trabajo;
- e) El presupuesto por programas y actividades y la contabilidad pública;
- f) Instalación de un sistema de presupuesto por programas y actividades.

6. Entre los documentos que se examinaron por los participantes figuran el Manual de Presupuesto por Programas y Actividades (E/CN.12/BRW.3/L.4), preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal (E/CN.12/BRW.3/L.5/Rev.1) y Estructura de un programa presupuestario (E/CN.12/BRW.3/L.6), preparados ambos por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. En el anexo III, se incluye una lista completa de los documentos de trabajo de las Naciones Unidas y de la documentación presentada por los participantes.

7. Se inauguró la reunión bajo la presidencia del señor Wilburg Jiménez Castro, Director de la ESAPAC. Pronunció el discurso de apertura el señor Vice-Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Lic. Mario Gómez Calvo, quien dio la bienvenida a los participantes, transmitiéndoles un saludo del señor Presidente de la República. A continuación hizo uso de la palabra el señor Joseph Moscarella, Coordinador de estudios de la oficina de la CEPAL en México y Director del Seminario.

8. Para preparar el informe final, se designó un comité de redacción integrado por un participante de cada uno de los países. Se nombró Presidente del Comité al señor Félix Dardón Rodas (Guatemala) y al señor José Gil Majano (El Salvador) Vice-Presidente y Relator. Se constituyó también un grupo de trabajo, compuesto por expertos de cada uno de los países, al que se encomendó estudiar los aspectos técnicos para uniformar las clasificaciones presupuestarias de los países del área.

9. En la sesión de clausura, celebrada el día 30 de septiembre de 1963 y después de haber aprobado el presente informe, se agradeció a los organismos patrocinadores del Seminario su contribución al éxito con que se coronaron las labores del mismo y la buena organización y funcionamiento

2/ Véase el temario anotado en el anexo II.

de los trabajos. Hicieron uso de la palabra en ese sentido los señores Lino Alfredo Medina (El Salvador), Fernando Murillo (Costa Rica), Emilio Peralta (Guatemala), Marco Tulio Banegas R. (Honduras) y Armando J. Borge (Nicaragua). El señor Joseph Moscarella, Director del Seminario, después de agradecer la colaboración de los expertos asistentes, clausuró las labores del Seminario.

I. REVISION DE LOS AVANCES RECIENTES EN ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA

10. El Seminario inició sus deliberaciones con una revisión de los progresos logrados en el campo presupuestario desde la primera reunión sobre administración presupuestaria, que tuvo lugar en México en septiembre de 1953. En aquella oportunidad se estudiaron de modo especial los métodos modernos de clasificación y presentación presupuestaria, con objeto de obtener la información necesaria para la formulación de las políticas fiscal y económica tendientes a asegurar un crecimiento económico equilibrado y en condiciones no inflacionarias. 3/

11. Los participantes manifestaron su complacencia por el ímpetu considerable que se ha dado a los trabajos de reforma presupuestaria desde el primer Seminario, en el que se recomendó la gradual introducción de las clasificaciones económicas y funcionales conforme a los esquemas presentados en el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función. 4/ Los informes y recomendaciones de otros seminarios efectuados posteriormente en Sudamérica y otras regiones, han proporcionado también orientaciones útiles para el mejoramiento de las modalidades presupuestarias de algunos países centroamericanos.

12. En un principio las reformas se circunscribieron fundamentalmente a los requerimientos de un sistema de clasificación presupuestaria que permitiera identificar más claramente las interrelaciones entre el sector público y el resto de la economía. Las cuentas del sector público, clasificadas según el carácter económico de las transacciones, generalmente han sido elaboradas en forma suplementaria a la información precisada para el control legislativo y ejecutivo. Dichas cuentas han sido sumamente útiles para el análisis del sector gubernamental en los estudios de la evolución a largo plazo de las economías centroamericanas realizadas en años recientes para fines de programación. Se reconoció, sin embargo, que la clasificación económica se publica con bastante atraso en algunos países. Por lo tanto, resulta imposible utilizarla en el análisis del impacto a corto plazo de la actividad pública sobre el resto de la economía. En estos casos se siguen utilizando los conceptos tradicionales del déficit

3/ Véase Informe de la reunión técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias (México, D.F., 3 a 11 de septiembre de 1953) (ST/TAA/Ser.C./14)

4/ Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 58.XVI.2.

fiscal como indicadores de las presiones inflacionarias que ejerce el gobierno sobre la economía sin tener en cuenta el efecto de las actividades de las instituciones autónomas.

13. Los países del Istmo se han comprometido en los años últimos a llevar adelante programas nacionales de desarrollo económico de mediano y largo plazo en los que el gobierno desempeña un papel esencial a través de sus inversiones en obras de infraestructura económica y social y de una acción tendiente a estimular la actividad productiva privada.

14. El presupuesto fiscal debe constituir el instrumento básico de la política de desarrollo. En todos los países del área se ha reconocido la necesidad de efectuar cambios en los procedimientos presupuestarios existentes, y se ha iniciado o se está iniciando el proceso de instalación de un sistema de presupuestos por programas y actividades. Esta nueva técnica es particularmente adecuada a la coordinación de los planes de desarrollo con los presupuestos gubernamentales, pues permite identificar programas específicos —por ejemplo, construcción de carreteras, erradicación del paludismo, irrigación, educación, etc.—; medir el costo de tales programas y cuantificar sus resultados en términos reales o físicos. Por lo tanto, la técnica de los presupuestos por programas y actividades proporciona la conexión entre los aspectos microeconómicos de los planes de desarrollo, tal y como figuran detalladamente en los programas del sector público incluidos en el plan, y los programas correspondientes cubiertos por el presupuesto.

15. En relación con las experiencias concretas registradas en Centroamérica se señaló que en Honduras las clasificaciones funcionales y económicas se elaboraron por primera vez en 1953. La reforma presupuestaria de 1955 condujo a la adopción de estas clasificaciones como parte integral de la estructura contable, diferenciándose entre cuentas de fiscalización, que sirven los requisitos de control fiscal, y las cuentas de información, que atienden los requisitos de la política fiscal. Las transacciones relativas a las actividades de las empresas se muestran en cuentas separadas de aquellas que cubren tipos generales de transacciones del gobierno. El nuevo sistema, aplicado inicialmente al presupuesto de 1954-1955, fue establecido merced a los esfuerzos de la Oficina del Presupuesto.

16. La nueva clasificación facilita la preparación de cuentas resumen en las que el déficit o superávit global de caja se vincula con los cambios del efectivo, préstamos netos y variaciones en la deuda pública. Tales resúmenes pueden servir como indicadores aproximados de la influencia general de las transacciones del gobierno sobre la economía, y son particularmente útiles para los que elaboran la política fiscal, sobre todo si se cuenta con la información más reciente.

17. En el presupuesto hondureño de 1962 se presentaron clasificaciones de gastos sobre la base de programas y actividades como un primer paso hacia la reestructuración de la administración financiera. Honduras llevó a cabo un primer esfuerzo significativo en 1963 al sancionar no sólo el presupuesto fiscal sino un documento informativo en forma de Presupuesto

programado. Para 1964, el gobierno presentará un presupuesto por programas, clasificado completamente conforme a esta metodología. A esos efectos se ha elaborado un sistema de clasificaciones; se ha diseñado la presentación del presupuesto exclusivamente sobre la base de programas, subprogramas y actividades, así como el sistema de control financiero y contable referido a cada una de dichas unidades programáticas, y se tienen ya en operación mecanismos de control de cuentas y resultados.

18. En Costa Rica y en Panamá se modificaron las clasificaciones convencionales de gastos con objeto de separar las transacciones de diferente naturaleza económica. Desde 1957 se distingue en el presupuesto costarricense entre gastos corrientes y de capital en bienes y servicios, pagos de transferencias y otras transacciones. El Proyecto de Presupuesto para 1964, en la parte correspondiente al Presupuesto Económico, se presenta clasificado por programas, subprogramas, actividades y proyectos.

19. En 1957, el informe del Contralor General de Panamá incluyó también una cuenta complementaria, en la que se clasifican los gastos gubernamentales de 1956 y 1957 de acuerdo con amplias categorías económicas y funcionales. En el documento mismo del presupuesto, se clasifican los gastos por objeto (salarios, gastos corrientes y salidas de capital). Dentro de la categoría de gastos corrientes se proporciona suficiente detalle para permitir la separación de los rubros de gastos de distinta naturaleza. El Gobierno de Panamá viene introduciendo gradualmente desde 1960 los elementos de clasificación por programas.

20. En El Salvador se hace una distinción básica en las cuentas entre gastos corrientes y gastos de capital. El Informe Complementario Constitucional, publicado anualmente por el Ministerio de Hacienda, incluye además un resumen de los gastos e ingresos del gobierno clasificados con orientación económica. Durante 1963, por iniciativa de la Dirección General de Presupuesto y del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, se han introducido cambios metodológicos sustanciales tendientes a que en el ejercicio fiscal de 1964 esté en vigencia el sistema de presupuesto por programa, concebido dentro de los lineamientos generales aconsejados por los últimos estudios y experiencias. El presupuesto de 1964 se presentará a base de programas y subprogramas, y su manejo y control ofrecerán adecuadas clasificaciones económica, funcional y por objeto específico del gasto.

21. La misma distinción general entre los gastos corrientes y de capital ha sido introducida en el presupuesto de Nicaragua. Una clasificación por objeto adoptada en 1954-1955 estableció una base firme para agrupar los gastos de acuerdo con su carácter económico. En el presupuesto de 1958-1959 se publicó una clasificación funcional de los gastos, basada fundamentalmente en el Manual de las Naciones Unidas. Un avance más reciente es la incorporación al documento presupuestario de 1960-1961 de cuentas narrativas, que indican en términos amplios las funciones encomendadas a cada ministerio y los programas específicos a su cargo.

22. En los casos de clasificaciones económica y funcional se han hecho importantes trabajos en instituciones ajenas al Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, la Memoria Anual publicada por el Banco de Guatemala incluye un capítulo sobre finanzas públicas que presenta una clasificación económica de las transacciones gubernamentales. En el mismo cuadro se dan también indicaciones generales sobre la función, mediante subclasificación adicional. Otro aspecto importante es el análisis mensual de la posición de déficit o superávit del gobierno que se hace en el capítulo mencionado.

23. Los participantes estuvieron acordes en señalar que los avances logrados durante 1963 en Costa Rica, Honduras y El Salvador ha sido sumamente positiva la colaboración recibida de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, así como también el aporte de los estudios y trabajos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, de la CEPAL y de la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, que recogen las experiencias de implantación del sistema en otros países de América Latina y de otras regiones.

24. Los progresos hechos en la adopción del presupuesto por programas fueron objeto de detenida discusión en las tres últimas sesiones del Seminario, en que se abordaron los problemas prácticos que surgen en la etapa inicial de instalación del nuevo sistema (Véase párrafos 84-94).

25. Al examinar las clasificaciones económica y funcional de las transacciones del gobierno elaboradas en los distintos países, se observó que no existen discrepancias de carácter conceptual entre ellas, sino más bien de terminología o del grado de detalle en que se publican. Los participantes estimaron que sería relativamente fácil lograr a corto plazo la unificación de los dos esquemas de clasificación en los países del área.

26. Con ese propósito se constituyó un grupo de trabajo, que elaboró los esquemas de clasificación económica y funcional que aparecen en el anexo IV de este informe. Dichos esquemas están basados en los sistemas de clasificación del Manual de las Naciones Unidas, con las adaptaciones y simplificaciones que se consideraron necesarias para su uso en los países del área. Para ello se tuvieron en cuenta esquemas similares de clasificación presupuestaria adoptados en el Seminario sobre esta materia celebrado en Addis Abbeba en septiembre de 1961. 5/

27. El Seminario recomendó unánimemente la adopción de los dos sistemas de clasificación sobre bases uniformes, y la publicación oportuna de las estadísticas fiscales que se derivan de ellos en forma comparable entre los países del Istmo. Los participantes consideraron que esas estadísticas serían esenciales para los estudios que se están emprendiendo a solicitud del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, y que servirán de base para lograr la armonización de los sistemas tributarios de los países de la región y una política fiscal orientada con criterios regionales, que tienda a asegurar el funcionamiento eficaz del Mercado

5/ Véase ST/TAO/SER.C.53; E/CN.14/117/Rev.1.

Común y a promover el desarrollo integrado de Centroamérica. Del lado de los gastos, las clasificaciones uniformes serían sumamente útiles para fines de coordinación de los planes nacionales de desarrollo económico con respecto a los proyectos y programas de interés regional.

II. RELACIONES ENTRE LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO A MEDIANO Y LARGO PLAZO Y EL PRESUPUESTO FISCAL

28. Los participantes examinaron con especial interés los problemas referentes a las relaciones entre los planes de desarrollo de mediano y largo plazo con los presupuestos gubernamentales. El debate se orientó sobre las materias tratadas en el documento preparado por la secretaría de la CEPAL. 6/

29. El Seminario estimó que el tema ofrece aspectos particulares en el caso de los países centroamericanos en que se ha iniciado un esfuerzo sistemático de planificación del desarrollo que está estrechamente vinculado al proceso de integración económica en que esos países están empeñados desde los comienzos de la década anterior. La unificación de cinco economías nacionales plantea problemas propios que no se presentan en el marco de un solo país. De ahí la necesidad de coordinar las políticas nacionales de desarrollo sobre una base creciente de identidad entre los objetivos de la integración regional y los objetivos nacionales. Esa base de interés común que tiene ya su expresión concreta en los esfuerzos realizados en algunos sectores en la formulación de planes regionales --por ejemplo, el Plan Vial Centroamericano, y la proyectada interconexión de los sistemas de electrificación de algunos países--, irá ampliándose mediante la coordinación de los planes nacionales de desarrollo que se están formulando para 1965-69, así como por la acción de los distintos subcomités del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano y de otros organismos del mercado común.

30. Los participantes coincidieron en estimar que el éxito de los planes de desarrollo, enfocados en la forma expresada, requerirán de adecuados mecanismos de operación y ejecución dentro de cada uno de los países. El presupuesto del sector público constituye el instrumento básico de ejecución de la política de desarrollo y de los planes y proyectos correspondientes. Al efecto, se tomó nota de la necesidad de conseguir una coordinación efectiva entre las metas nacionales de desarrollo con los objetivos deseables para el conjunto de los cinco países dentro del proceso de integración, así como entre las metas nacionales de mediano y corto plazo con los presupuestos gubernamentales anuales. El Seminario consideró como muy favorable el hecho de que en todos los países se están realizando reformas presupuestarias y perfeccionando los mecanismos de planificación, siguiendo orientaciones uniformes. Con ello se habrán sentado las bases técnicas que facilitarán grandemente la formulación y ejecución de las políticas nacionales de desarrollo y su coordinación a nivel regional.

6/ Véase E/CN.12/BRW.3/L.5/Rev.1

31. Hubo un intercambio de informaciones entre participantes acerca de la forma en que están abordando las tareas de planificación sus respectivos países. Se consideró la necesidad de establecer una organización piramidal de planificación que funcione dentro de un proceso administrativo de carácter permanente, con vínculos activos entre la planificación y los presupuestos. Ello permitiría formular los presupuestos como programas anuales de acción en términos de las metas de corto plazo establecidas dentro de las perspectivas de mediano y largo plazo. En este proceso debería establecerse un mecanismo permanente de consulta con los sectores empresariales y laborales que aseguran su participación activa en la formulación de la política de desarrollo.

32. En dicho proceso, la programación global de largo plazo debería quedar a cargo de las oficinas centrales de planificación. Los ministerios y, en su caso, las instituciones autónomas de fomento elaborarían los planes sectoriales, correspondiendo a la oficina central hacerlos compatibles y ajustarlos. Se consideró que los planes anuales y los presupuestos por programas deberían confeccionarse conjuntamente por las oficinas centrales de planificación y de presupuesto, por las respectivas oficinas sectoriales en los ministerios, y por las unidades administrativas ejecutoras de programas de la administración pública. Con ello se daría participación a las entidades ejecutoras de los planes y programas en su formulación, asegurando un mayor interés en la realización de los objetivos trazados.

33. Las informaciones proporcionadas por los participantes pusieron de manifiesto que son muy recientes las experiencias de los países centroamericanos en materia de planificación, y que sólo últimamente se han adoptado medidas para lograr la coordinación entre los planes y los presupuestos.

34. El Gobierno de Costa Rica aprobó en enero de 1963 la Ley No. 3087, que crea la Oficina de Planificación como una dependencia de la Presidencia de la República, encargada de la formulación de planes de largo, mediano y corto plazo. Según la ley mencionada, el presupuesto anual debe presentarse en la forma tradicional y además "según programas a desarrollar en el curso del año siguiente". Este último se denomina Presupuesto Económico y por primera vez ha sido sometido a la Asamblea Legislativa en 1963 para tener vigencia en 1964. La preparación de este Presupuesto está a cargo del Departamento de Planes Anuales de la Oficina de Planificación, que antes formaba parte de la Oficina de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda.

35. En El Salvador se creó en 1962 el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, organismo dependiente de la Presidencia de la República y encargado de formular planes de desarrollo, que ha estado preparando un plan de desarrollo para 1965-69 y un plan bienal de inversiones para 1964-65. Para el año fiscal de 1964, el presupuesto gubernamental será presentado a la Asamblea Legislativa en forma de presupuestos por programas. Este presupuesto está siendo elaborado por la Dirección General de Presupuesto, ubicada en el Ministerio de Hacienda, con la colaboración del organismo de planificación.

36. En Honduras existe un Consejo Nacional de Economía, dependiente también de la Presidencia de la República, encargado de preparar planes de desarrollo económico. Lo preside el Ministro de Economía y Hacienda y participan en él otros Ministros, altos funcionarios y un representante del sector privado. El Consejo elaboró un Plan Bienal de Inversiones Públicas para 1963-64, y está formulando un plan nacional de desarrollo para 1965-69. Desde hace algunos años la Dirección General de Presupuestos, dependencia del Ministerio de Economía y Hacienda, ha estado utilizando clasificaciones por programas en la estructura del presupuesto fiscal. Para el año fiscal de 1964 este documento se presentará clasificado por programas, subprogramas, actividades y proyectos. La Dirección General de Presupuesto ha trabajado en estrecha colaboración con el Consejo Nacional de Economía en la formulación de programas del gobierno central.

37. En Guatemala los planes de desarrollo son elaborados por el Consejo Nacional de Planificación Económica creado en 1957. El Departamento Técnico del Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda, colabora con el Consejo de Planificación en la coordinación de los planes de acuerdo con los recursos fiscales. Para el año fiscal 1964-65 se espera presentar dichos planes en un presupuesto por programas y actividades.

38. En Nicaragua existe la Oficina Nacional de Coordinación y Planeamiento Económico, dependiente de la Presidencia de la República, que tiene a su cargo las tareas de planificación sectorial y regional. Recientemente se han dado los primeros pasos para coordinar los programas con el presupuesto fiscal, cuya preparación está a cargo de la Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

39. Presentadas las informaciones sobre los esfuerzos que se vienen desplegando en Centroamérica en materia de planificación, los participantes indicaron algunos de los factores que dificultan el progreso en la formulación y ejecución de planes de desarrollo y su vinculación con el presupuesto.

40. Se señalaron los obstáculos originados en la circunstancia de no existir una terminología y una nomenclatura uniformes a ser utilizadas en los planes y en los presupuestos, lo que dificulta la coordinación de los programas y proyectos con los planes sectoriales. Se expresó, además, que la excesiva centralización de las tareas de planificación impedía en algunos casos la integración de los planes con los programas en los niveles de los ministerios e institutos autónomos. A ello se suma la ausencia de una corriente oportuna de información estadística que apoye la formulación de los programas y facilite su ejecución y control.

41. Los participantes estuvieron de acuerdo en la necesidad de llegar a disponer de indicadores uniformes para ser usados en el proceso de fijación de metas tanto por los planificadores como por los funcionarios del presupuesto y los administradores. Se requerirán esfuerzos especiales de coordinación en esta materia, a fin de impedir que los planes de desarrollo contengan metas expresadas en unidades diferentes a las usadas en el presupuesto.

42. Los participantes consideraron de alto interés estudiar la posibilidad de confeccionar planes y proyectos detallados del sector público a mediano plazo con sus respectivos presupuestos, a fin de facilitar la preparación de programas anuales, dentro de una perspectiva razonable, en la que puedan establecerse los recursos necesarios para la ejecución completa de las actividades y proyectos. Se opinó que, en el futuro, tal vez sería recomendable que las solicitudes de gastos presupuestarios preparadas por los ministerios incluyan estimaciones de los gastos para los 3 o 4 años siguientes. Se facilitaría así el ajuste del presupuesto de gastos a los recursos disponibles, mostrando a los legisladores los compromisos que se derivan para el futuro de la aprobación inicial de determinados programas.

43. Se subrayó también la conveniencia de extender los vínculos de la planificación y los presupuestos a todo el ámbito del sector público, y en especial a los institutos autónomos y las empresas públicas. Se hizo notar en este sentido que la aceleración del desarrollo no se logra sólo por la vía de la ampliación de las empresas existentes, o la creación de nuevas unidades productivas, sino que debe planificarse también la explotación de actividades en marcha, mejorando la productividad de los recursos ya asignados.

44. Los participantes señalaron la necesidad de formular y ejecutar una política monetaria que se ajuste a los requerimientos de los programas de desarrollo y que asegure su ejecución en condiciones de relativa estabilidad. Al respecto, se estimó que los presupuestos económicos nacionales, preparados a base de los esquemas de fuentes y usos de fondos, constituyen instrumentos muy valiosos para los propósitos mencionados.

45. Las conclusiones del debate cabe resumirlas en la forma siguiente:

- a) Los sistemas de planificación que se están estableciendo en Centroamérica deben desarrollarse en el futuro teniendo en vista la necesidad de lograr una adecuada coordinación entre los esfuerzos de integración económica centroamericana y los planes nacionales de desarrollo. Los planes nacionales deberán orientarse dentro de una política de desarrollo regional;
- b) Los objetivos anteriores deben concretarse en la formulación y ejecución de planes de largo, mediano y corto plazo, coordinados con presupuestos anuales que comprendan la acción de todo el sector público de cada país;
- c) La formulación de los planes y presupuestos debe quedar a cargo de una adecuada organización piramidal de planificación y presupuesto, que abarque todos los niveles de la administración pública, y hacerse en consulta con los sectores empresariales y laborales del país;
- d) Para crear las bases técnicas a fin de lograr la integración de la planificación y presupuestos es imprescindible uniformar el lenguaje, las nomenclaturas y clasificaciones que se utilizan en ambos procesos;

- e) Se requieren esfuerzos especiales para mejorar los sistemas estadísticos de los países a fin de proporcionar informaciones oportunas y adecuadas a las necesidades de la planificación;
- f) Se requiere la implantación de métodos de estimación y proyección de recursos financieros con vistas a asegurar la continuidad de ejecución de los programas y proyectos, y
- g) Es necesario formular una política económica y financiera que asegure la ejecución de los planes de desarrollo en condiciones de estabilidad. Los presupuestos económicos nacionales constituyen instrumentos valiosos para la formulación de una política monetaria y crediticia congruente con los programas de desarrollo.

III. LA APLICACION DE LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES AL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO

46. Al tratarse este tema, el Seminario examinó los beneficios que se derivan para el gobierno de la aplicación del método de presupuestos por programas. ^{7/} Se reconoció unánimemente que un presupuesto-programa constituye una eficaz herramienta para ejecutar planes de desarrollo, a la vez que señala criterios para la racionalización de la administración pública y aporta nuevos elementos de juicio para realizar un control más efectivo, basado en la fiscalización de resultados concretos a alcanzar más que en operaciones meramente contables.

47. Los participantes tomaron nota de que en el presupuesto fiscal por programas y actividades se destacan más que sus adquisiciones, las realizaciones de las dependencias gubernamentales. De esta suerte, en contraste con el presupuesto tradicional, se enfocan no tanto los medios para llegar a su fin (sueldos, materiales, gastos de viaje, etc.) como los propios resultados (kilómetros de caminos construídos, escuelas u hospitales edificados, hectáreas de tierra habilitada o regada, etc.). En sí misma, la nueva técnica puede aplicarse en forma limitada para mejorar la eficiencia de dependencias determinadas, o puede utilizarse en la programación integral del sector público dentro de un plan nacional de desarrollo.

48. En este último sentido, se señaló la conveniencia de que se destacara en forma especial la fijación y selección de metas a conseguir con los recursos asignados, encuadrados en perspectivas de largo y mediano plazo. Hubo unanimidad en cuanto a la conveniencia de introducir gradualmente —como lo han venido haciendo varios países de América Latina— sistemas de presupuestos por programas y actividades en las prácticas presupuestarias de los gobiernos, procurando lograr la institucionalización del sistema mediante el establecimiento de normas jurídicas. El Seminario tomó nota de que la institucionalización ha revestido distintas formas, pues mientras en los Estados Unidos no se requirieron reformas legales para

^{7/} En la discusión se usó como documento de referencia el Manual de Presupuesto por Programas y Actividades ya citado.

introducir el sistema, en muchos países de América Latina ha sido necesario dictar una legislación especial, como en los casos de Bolivia, país en que el sistema fue institucionalizado por vía constitucional, o de Colombia, en que fue establecido por decreto legislativo. En cambio, en el Perú y el Paraguay se han dictado nuevas leyes orgánicas de presupuesto que regulan todo el sistema. En la Argentina se han reglamentado por decreto las modalidades de estructuración de los presupuestos por programas. En el Brasil, el gobierno ha legislado acerca de las clasificaciones presupuestarias a aplicarse en los gobiernos federal, estatales y locales. En el Ecuador y Venezuela el sistema fue introducido sin reformas legales previas e igualmente se podrá hacer en la República Dominicana, porque la legislación es flexible y permite la implantación del sistema sin necesidad de leyes especiales.

49. Los participantes intercambiaron informaciones respecto a la situación existente en Centroamérica para institucionalizar el presupuesto-programa. Se señaló que Costa Rica ya legisló sobre el sistema al dictarse la Ley 3087 de 1963, que establece un "presupuesto fiscal" y un "presupuesto económico", por programas y actividades. Los gobiernos de Honduras y El Salvador están estudiando la adopción de nuevas leyes orgánicas de presupuestos. También están interesados en reformar su legislación presupuestal Guatemala y Nicaragua a fin de crear las bases jurídicas de las reformas presupuestarias que van a implantarse en sus presupuestos para 1964-65. Con anterioridad a estos esfuerzos, Panamá había dictado en 1960 la Ley No. 75 en la que se establecían modalidades de programación presupuestaria.

50. Los participantes señalaron la necesidad de concebir el presupuesto como un plan que tiene su expresión jurídica en la ley anual de presupuestos. En su texto los fondos se agrupan por Ministerio y por programas. Incorporada al documento presupuestario debería aparecer una sección sobre "Detalle del Presupuesto de Gastos por Programas y Actividades", en la que figure la información acerca de los programas, subprogramas, actividades y proyectos, con sus respectivas metas de realización, asignación de recursos y medición de costos. De esta manera, el cuerpo legislativo, al aprobar los fondos por programas, dispondría de una amplia información acerca de los planes gubernamentales, y los administradores contarían con una efectiva guía de trabajo para la buena ejecución de los mismos.

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

52. Para lograr la aplicación de un sistema de presupuestos por programas y actividades se estimó indispensable que las autoridades tomen al más alto nivel la decisión de introducirlo y le brinden posteriormente su apoyo en las distintas fases de la implantación. Los participantes señalaron algunos casos en que el propio Presidente de la República y el Consejo de

Ministros tomaron la decisión de aplicar estas nuevas técnicas. Se indicaron además las dificultades que se presentan en aquellos países en que existen numerosas instituciones autónomas en las que el poder central no siempre tiene atribuciones suficientes para impulsar los cambios que se requieren. Se recomendó que en tales casos se procure persuadir a dichas entidades de que deben aplicar el sistema, mostrándoles las ventajas que tienen los nuevos métodos.

53. Otro requisito para la aplicación de la técnica de presupuestos por programas es contar con la debida comprensión del nuevo sistema por parte de los órganos legislativos, que tienen a su cargo el análisis y la aprobación del presupuesto.

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

55. Algunos participantes sugirieron la conveniencia de informar y dar participación a los distintos sectores de la población que habrán de beneficiarse con los programas, a fin de obtener su apoyo y facilitar la ejecución en las áreas respectivas. La experiencia muestra que los sistemas que se implanten en Centroamérica deben adaptarse a las características nacionales de los países.

56. Al finalizar el debate sobre este tema, se estimó que era necesario:

- a) Aplicar el método de presupuestos por programas a los presupuestos del sector público, como una forma de lograr la asignación de los recursos del estado en función de los planes de desarrollo;
- b) Sugerir a los gobiernos la conveniencia de adoptar sistemas de presupuestos por programas y actividades debidamente intitucionalizados, y con un respaldo legal que garantice su normal funcionamiento;
- c) Interesar a los legisladores en que es conveniente la presentación de presupuestos por programas como un medio para facilitar la discusión parlamentaria;
- d) Emplear la persuasión para inducir a las entidades descentralizadas y empresas autónomas a implantar métodos de presupuestos por programas;

- e) Difundir las nuevas técnicas entre los funcionarios públicos y capacitarlos para el mejoramiento de la planificación y la ejecución de los presupuestos, y
- f) Sugerir a los gobiernos que las reformas presupuestarias se complementen con modificaciones en la estructura y procedimientos de la administración pública, a fin de mejorar su eficiencia en la ejecución de los planes y programas del sector público.

IV. LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES Y MEDICIÓN DE RESULTADOS

57. El Seminario consideró con especial interés este tema por la incidencia que tiene en la programación presupuestaria el establecimiento de una adecuada clasificación por funciones, programas, actividades y proyectos. Para el desarrollo del debate, el Seminario tuvo ante sí el Manual de Presupuesto por Programas y Actividades ya citado y un documento preparado por la Secretaría de la CEPAL. 8/

58. Hubo unanimidad en apreciar que una buena clasificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos —acompañada de una adecuada clasificación por objeto del gasto— proporciona las informaciones necesarias para conocer los costos de operación de los programas y analizar los gastos públicos desde el punto de vista de su efecto en el desarrollo económico.

59. Con respecto a la forma de presentación de los programas en el presupuesto, se sugirió clasificarlos distinguiendo entre programas de funcionamiento y programas de inversión. Se señaló que los primeros podrían subdividirse en subprogramas y actividades, y los segundos en subprogramas, proyectos y obras. En relación con el contenido de cada uno de esos conceptos, el Seminario discutió las definiciones tentativas que podrían sugerirse, tomadas del Informe del Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, efectuado en septiembre de 1962 en Santiago de Chile. 9/ Estas definiciones revisadas se incluyen en el anexo V-A del presente informe, junto con esquemas guías para la identificación de programas, subprogramas y actividades en los sectores de educación, sanidad y agricultura. Como la clasificación por programas debe acompañarse de una por objeto del gasto, el Seminario estimó conveniente formular un esquema preliminar que sirva de guía para uniformar la clasificación de las cuentas entre los países del área. (Véase a este respecto el anexo V-B).

60. El Seminario tomó nota de que los programas no se encuentran debidamente ordenados en muchos de los países que aplican el sistema, lo que hace difícil identificar las relaciones entre los programas anuales por sectores —por ejemplo, agricultura, educación y salud— con los respectivos planes sectoriales de desarrollo. Esta falta de coordinación se debe a

8/ Véase Estructura de un programa presupuestario (E/CN.12/BRW.3/L.6)

9/ E/CN.12/634/Rev.1

que los programas se establecen en algunos países al nivel de las direcciones generales y en otros al nivel de los ministerios. Por ejemplo, en el presupuesto de los Estados Unidos y de Filipinas los programas se establecen dentro de los organismos o dependencias de los ministerios y se procura fundamentalmente medir la eficiencia y los costos de los programas y actividades. En cambio, en muchos países de América Latina, los programas se establecen a un nivel más alto y se ordenan por funciones dentro de un ministerio. Ello permite reunir todos los programas de la misma naturaleza bajo una misma función, a pesar de que estén a cargo de diferentes direcciones generales, y facilita su coordinación con los programas sectoriales de desarrollo.

61. Se señaló que en los presupuestos de los Estados Unidos y Filipinas las asignaciones se hacen al nivel de programas, o bien de actividad en términos globales, en tanto que algunos países de América Latina no dan mucha flexibilidad a la asignación de los fondos a fin de evitar posibles abusos en el gasto.

62. Se hizo notar que en algunos países se utiliza el presupuesto por programas principalmente para medir el costo de las actividades y mejorar la eficiencia de los servicios. En América Latina se tiene mayor interés en el problema de la fijación de metas y evaluación de resultados, en razón de la importancia que se está concediendo al uso del presupuesto por programas como instrumento de planificación.

63. La discusión de este tema reveló que, una vez diseñado el esquema de clasificación por programas y actividades, es necesario identificar las unidades de mediciones físicas de metas y resultados que convienen a la administración para los efectos de su análisis, revisión y evaluación. Sin embargo, se admitió que para la transformación del presupuesto al sistema de programas y actividades no es necesario identificar de inmediato todas estas mediciones. Al instalarse los nuevos sistemas bastarían métodos simples para identificar el volumen de trabajo, teniendo en vista su perfeccionamiento futuro.

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

65. Al finalizar la discusión de este tema, los participantes concordaron en los siguientes puntos:

- a) Es necesario establecer con claridad los criterios a seguir para hacer la identificación de los programas, subprogramas, actividades y proyectos. Con este objeto es recomendable la adopción por parte de los diferentes países centroamericanos de esquemas de clasificaciones que sirvan de guía;
- b) El esquema de programas, subprogramas, actividades y proyectos que se incorpore al presupuesto gubernamental debería ser, en lo posible, uniforme para los fines de la planificación y de la contabilidad, y
- c) La medición de resultados debería basarse en adecuadas clasificaciones que permitan establecer los costos totales de los programas, actividades y proyectos y hacer posibles los cálculos de costos unitarios dentro de ellos.

V. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMES Y LA CONTABILIDAD

66. El Seminario destacó el importante papel que corresponde a la contabilidad en la elaboración y administración de los presupuestos por programas y la necesidad de una estrecha colaboración entre las oficinas de contabilidad y las de presupuesto en la adopción de esta técnica presupuestaria. Al mismo tiempo se tomó nota de que una parte de la información necesaria para los fines de un sistema de presupuestos por programas es estrictamente de carácter financiero, y que se requieren además otras clases de información como el volumen de trabajo y actividad. Se hizo notar asimismo que las fuentes de los datos requeridos no son exclusivamente los registros contables, sino que esos datos pueden obtenerse mediante muestreo u otras técnicas estadísticas y analíticas.

67. Se estuvo de acuerdo en estimar que la contabilidad pública, que tradicionalmente se ha centrado en la función de control del uso de fondos, se debe utilizar como instrumento de administración financiera y programación del desarrollo económico. En vista de que estas nuevas funciones de la contabilidad requieren un mayor grado de conocimientos técnicos, algunos de los participantes indicaron la necesidad de cursos especiales sobre contabilidad pública y auditoría en las universidades y otros centros de enseñanza.

68. Al reconocer que las diferencias entre la contabilidad pública y la contabilidad privada se están reduciendo, el Seminario se mostró cauteloso en el uso de las prácticas comerciales de la contabilidad en el sector público. Su aplicabilidad debería determinarse sólo en casos específicos y haciendo las adaptaciones adecuadas. La adopción de sistemas de contabilidad muy detallados no sería particularmente útil para un gran número de actividades gubernamentales. Al respecto, se hizo notar que los datos sobre costos unitarios son de mayor importancia en algunas actividades, por ejemplo, la enseñanza, los hospitales, obras públicas. En cambio, en actividades de carácter administrativo, frecuentemente no tienen gran significación los costos unitarios. Además, en algunos casos, datos como el volumen de trabajo pueden ofrecer por sí solos suficiente orientación y elementos de juicio al fijar metas y evaluar resultados, sin intentar el cómputo de costos unitarios con un alto grado de precisión.

69. Se coincidió también en que sería muy conveniente adoptar un sistema único que permitiera obtener todos los datos básicos de la contabilidad para fines de control de fondos, administración presupuestaria y análisis económico. La instalación de sistemas múltiples, sin la debida coordinación, no solo ocasiona gastos innecesarios, sino que se presta a confusión en el uso de los datos. El Seminario estimó que el sistema contable debería dar importancia no sólo a los gastos presupuestarios, sino que debería reflejar adecuadamente el movimiento de los ingresos del fisco y presentar la posición de caja del gobierno en relación con los requerimientos de los distintos programas. A ese respecto, se estuvo de acuerdo en que las cuentas presupuestarias, las de operación y las cuentas patrimoniales deberían integrarse en un sistema único. La conveniencia y factibilidad de tal integración ha sido demostrada en varios de los países del área.

70. El concepto de un sistema contable integrado no excluye la posibilidad de descentralizar las actividades contables. Sin embargo, el sistema supone que todas las cuentas se establezcan sobre base uniforme y que la información que se obtenga de los distintos tipos de cuentas sirva a los fines de comparación y de consolidación de las cifras.

71. La contabilidad de las empresas públicas presenta problemas especiales. Las dificultades se multiplican por el hecho de que estas empresas por lo general llevan cuentas similares a las del sector privado más bien que a las de los organismos gubernamentales típicos. En el curso de los debates se hizo patente la importancia de establecer que las cuentas globales y los informes financieros reflejen las operaciones de estas empresas, por lo menos en forma resumida. De otra manera, se reduciría la amplitud que debería caracterizar el sistema contable diseñado para los presupuestos por programas.

72. La técnica del presupuesto programado hace hincapié en los costos y los resultados de las operaciones. Su aplicación con respecto a la contabilidad debe considerarse a la luz de las distintas bases en que se asientan las partidas de gastos, es decir, desembolsos, obligaciones, gastos devengados y costos devengados. Cada uno de estos conceptos presenta la transacción desde un punto de vista particular, y cada uno de ellos es de utilidad para fines de administración financiera. Los datos sobre desembolsos son esenciales para la planificación y el control de caja; el registro de las obligaciones sobre la base de órdenes de pago y otros compromisos se usa frecuentemente para fines de control presupuestario de los recursos fiscales; los gastos devengados reflejan el recibo de los bienes y servicios y los pasivos que resultan del mismo; los costos devengados contabilizan el uso o consumo de bienes y servicios. El Seminario coincidió en que de las cuatro bases de registro de las transacciones, los costos devengados representan el mayor refinamiento en materia de contabilidad y que su aplicación debería sujetarse a una evaluación crítica en relación con las actividades específicas para las cuales se consideren. Así por ejemplo, sería poco beneficiosa su aplicación a un programa en que la casi totalidad de los recursos se gaste en sueldos y salarios para fines corrientes. Por otra parte, un programa que supone gastos sustanciales en obras de capital o la compra de cuantiosas existencias puede requerir información sobre base de costo devengado que permita una planificación y un control adecuados.

73. Los participantes reconocieron que el presupuesto por programas resulta más significativo cuando, por lo menos, los gastos de capital de mayor importancia se distinguen de los gastos corrientes. Al mismo tiempo, se expresaron dudas acerca de extender esta distinción más allá de lo que pareciera conveniente para el programa particular de que se trate.

74. Se consideraron también las distintas formas de registrar los ingresos, y se hizo notar que podrían adoptarse diversas bases para diferentes fuentes de ingreso. Así, por ejemplo, las cuentas para ciertos ingresos deberían registrarse a base de valores devengados, mientras que para otros tipos de ingresos sólo sería necesario asentarlos a base de valores efectivos. El carácter mixto de las cuentas de ingresos puede tener su

contrapartida del lado de los gastos, es decir, los costos devengados pueden determinarse para ciertas actividades, mientras que en otros casos no sería conveniente extender la contabilización más allá de la base de gastos devengados.

75. El hecho de que las clasificaciones por programa formen parte integral de un presupuesto programado no resta utilidad a las clasificaciones tradicionales del gasto: por función, por renglones económicos, organización y objeto. El Seminario estuvo de acuerdo en que las clasificaciones del presupuesto por programas son suplementarias, y no sustituyen a las clasificaciones tradicionales. En general, se expresó la opinión de que la adopción del presupuesto por programa debe implicar también el mejoramiento de las clasificaciones de ingresos. Estas clasificaciones pueden facilitar la planificación y el control de caja y la integración de las necesidades de desembolsos con los ingresos fiscales.

76. La forma en que se votan las asignaciones presupuestarias afecta grandemente la facilidad con que se puede llevar a cabo la contabilidad en el presupuesto por programas. Se hizo notar que el carácter amplio de las asignaciones presupuestarias votadas por el Congreso de los Estados Unidos simplifica el uso del presupuesto por programas y permite mayor flexibilidad en su ejecución. Se observó que los que están a cargo de la planificación y administración de programas normalmente requieren de información mucho más detallada de la que necesita el cuerpo legislativo para su análisis de los proyectos del presupuesto y la revisión de los resultados de los programas. Una clasificación que se consideraría adecuada para fines administrativos puede ser demasiado restrictiva si se incorpora en los proyectos formales de asignaciones presupuestarias. De ahí que las asignaciones presupuestarias debieran abarcar en lo posible varias clasificaciones. En el caso en que el poder ejecutivo esté autorizado para efectuar transferencias de asignaciones presupuestarias, sería posible una estructura de asignaciones presupuestarias más detallada. La contabilidad desde luego debe reflejar la base en que se asientan las asignaciones presupuestarias (efectivo, obligaciones, gastos devengados, o costos devengados); sin embargo, las transacciones pueden también registrarse y analizarse sobre bases distintas de las que se utilizan en las asignaciones presupuestarias.

77. Los sistemas de control presupuestario frecuentemente prevén que las asignaciones presupuestarias se limiten mediante el sistema de cuotas trimestrales. Estas cuotas, que normalmente se reflejan en las cuentas, pueden ser utilizadas para vincular la asignación de fondos con los programas de trabajo.

78. Los fondos de capital circulante establecidos para actividades de carácter industrial, para el mantenimiento de existencias o el suministro de servicios centrales pueden simplificar la tarea de registrar los compromisos contraídos para programas individuales o sus componentes. Existen generalmente transacciones intergubernamentales separadas por completo de las relacionadas con los fondos de capital circulante. Si la corriente de servicios, bienes y fondos entre distintos organismos del gobierno no se

refleja completamente en las cuentas, las cifras que se reporten pueden presentar cuadros muy distorsionados de lo que realmente ha tenido lugar.

79. El Seminario estuvo de acuerdo en que la formulación o revisión de las cuentas debería tener en cuenta la necesidad de facilitar el examen por el auditor. Esto a su vez requiere un entendimiento del carácter y alcance de la tarea del auditor, que en algunos casos debería limitarse a una revisión estrictamente financiera, y en otros, incluir también una evaluación de resultados.

80. La factibilidad de reformas de la contabilidad pública se ve influida por las prácticas y tradiciones gubernamentales; la forma en que se distribuye la autoridad para prescribir sistemas de contabilidad; la distribución de las responsabilidades con respecto a la contabilidad entre los distintos organismos gubernamentales; la disponibilidad de personal técnicamente calificado y de equipo de contabilidad; y el grado en que los cambios propuestos sean aceptados. Otro factor que influye es la rapidez con que se desea llevar a efecto los cambios. Las circunstancias específicas indicarán en cada caso si se pueden efectuar cambios en los procedimientos contables de una sola vez, o si sería preferible realizarlos por etapas.

81. El Seminario discutió asimismo los posibles métodos para vincular estrechamente la planificación, los presupuestos y la contabilidad pública. Se estimó que el presupuesto anual incluye metas y recursos en un año de actividad y que para su ejecución sería recomendable preparar calendarios periódicos de las operaciones a ejecutar. Las recaudaciones fiscales y los gastos, deberían hacerse compatibles en un presupuesto de caja que regule la administración efectiva de la tesorería. La ejecución de estas operaciones debería ser conocida a través de informes periódicos de progreso en los que se comparen los gastos autorizados con los efectivos y los resultados programados con los conseguidos.

82. Los participantes estimaron que, para la buena coordinación entre las técnicas de planificación, presupuestos y contabilidad, sería conveniente establecer un sistema de consulta o un comité de coordinación integrado por representantes de las oficinas interesadas. Este comité informaría las nomenclaturas, clasificaciones, definiciones y demás conceptos que faciliten la integración de los procesos mencionados.

83. Al final de las discusiones sobre este tema, el Seminario llegó a las siguientes conclusiones:

- a) Un aspecto importantísimo en el presupuesto por programas es el establecimiento de un sistema de cuentas en forma tal que proporcione las informaciones fiscales requeridas para la programación del desarrollo, la preparación del presupuesto y el control sobre su ejecución;

- b) La adaptación del sistema de contabilidad tradicional a uno basado en presupuestos por programas debería hacerse sobre la base de una estrecha colaboración entre el personal del presupuesto y el de la contabilidad;
- c) Debería existir un solo sistema contable que integrara todas las cuentas tanto presupuestarias, operativas o patrimoniales y que diera una visión de la estructura de conjunto del sistema para la preparación de cuentas resumidas que registren informaciones no sólo de los departamentos centrales, sino también de las empresas públicas;
- d) Los sistemas contables deben proporcionar no sólo información sobre los programas, sino establecer las bases para el control de los gastos y de la caja, el manejo de inventarios y de activos de capital, la administración de la deuda, los ajustes en los costos, los aspectos de auditoría, y el análisis económico de las operaciones financieras;
- e) El uso de "costos devengados" como base de contabilidad y el grado de detalle de las cuentas debe adaptarse a las características y necesidades de informaciones fiscales de cada uno de los programas. Del mismo modo, las bases de registro de los ingresos deben ajustarse según las diversas fuentes de rentas;
- f) El detalle de las asignaciones debe guardar un equilibrio entre las necesidades del control legislativo sobre los gastos y una adecuada flexibilidad para lograr una administración presupuestaria efectiva;
- g) La magnitud de los cambios contables que se introduzcan debe guardar relación con el tiempo que se estime necesario para que lleguen a ser efectivos. La reforma debe ser realista, teniendo en vista las circunstancias particulares de cada gobierno, así como el tiempo, el esfuerzo, los gastos y los inconvenientes que supone el proceso de instalación, y
- h) Para coordinar la nomenclatura de planificación, presupuesto y contabilidad sería conveniente la creación de un comité integrado por representantes de las oficinas interesadas.

VI. INSTALACION DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

84. La discusión de este tema se orientó alrededor de los siguientes puntos: a) conveniencia de establecer el sistema simultáneamente en toda la administración o su introducción parcial en algunos organismos o dependencias como experiencia "piloto"; b) grado de amplitud de la aplicación de la

técnica en su primera fase; c) etapas del trabajo que se deben cubrir para una adecuada implantación del sistema, y d) aspectos referentes a los cambios en la organización administrativa.

a) Implantación general o parcial del sistema

85. Los participantes discutieron el problema de la implantación de la técnica de una vez en todo el sector público o en la administración central solamente, o bien en alguna de sus dependencias elegida para hacer una primera experiencia.

86. Se analizaron las experiencias actuales de Costa Rica, Honduras y El Salvador, así como también las de otros países latinoamericanos, y se señalaron los inconvenientes que se presentan en el primer año de implantación para cubrir todo el sector público, en razón de las dificultades que hay que enfrentar para lograr la coordinación de las entidades y empresas autónomas. En lo referente a la forma más adecuada de adoptar la metodología en el gobierno central, se consideraron como más positivas las experiencias de aquellos países que han implantado la técnica desde un comienzo para todos los ramos y dependencias.

87. El Seminario se inclinó a recomendar que aquellos países que no han adoptado aún el sistema de presupuesto por programas, procuren hacerlo con la mayor extensión posible, tratando de cubrir en el primer año toda la administración central para poder extenderlo en los años siguientes a las entidades y empresas autónomas. Con referencia a éstas, si bien se estimó que deberían quedar relegadas a una segunda etapa en el esfuerzo de implantación de la técnica, el Seminario resolvió resaltar la conveniencia de que adopten también esta metodología presupuestaria. Se señaló que la aplicación del presupuesto por programas a las empresas públicas sirve a estos importantes objetivos: a) proporcionar a la propia empresa informaciones básicas para tomar decisiones; b) facilitar el análisis de la eficiencia con que actúa, el grado en que utiliza su capacidad instalada y su situación financiera, a fin de que los subsidios que otorgue el gobierno para compensar pérdidas y los aportes que recomiende para financiar las nuevas inversiones estén respaldados por informaciones adecuadas y c) establecer una rutina de información útil a los fines de la formulación de los planes anuales y de mediano y largo plazo. Asimismo, se destacó que la incorporación de esta técnica a la administración de las empresas está naturalmente facilitada por sus sistemas de contabilidad comercial, que proporciona el tipo de información que requiere la metodología.

b) Amplitud de la aplicación de la técnica en su primera fase

88. Se examinaron las amplias posibilidades de la técnica, en cuanto a lograr que el sistema presupuestario cumpla finalidades múltiples como instrumento de racionalización y planificación de la acción gubernamental; vehículo de información a los legisladores y a la ciudadanía sobre esa

acción; metodología de alta eficiencia operativa en la ejecución presupuestal; mecanismo de control financiero y de realizaciones de dicha ejecución e instrumento orientador de una adecuada organización administrativa. En vista de ello, el Seminario consideró cuáles de esos objetivos podrían alcanzarse en la primera etapa de implantación.

89. Dado el esfuerzo que están cumpliendo actualmente los países del área en el estudio y elaboración de planes de desarrollo nacionales coordinados a los fines de la integración, se estimó que el cambio del sistema presupuestario se debía orientar para que rápidamente pueda operar como un instrumento de planificación. En ese sentido, en el primer año de aplicación de la técnica se procurará identificar los programas que estén cumpliendo los organismos gubernamentales, señalando sus metas de realizaciones y procurando hacer penetrar en todos los niveles de la administración —y en particular en los funcionarios responsables de la ejecución de los programas— el concepto de lo que significa programar sus actividades para el futuro y administrar un programa con el sentido de la doble responsabilidad, derivada del manejo financiero de las asignaciones presupuestarias y del necesario cumplimiento de las metas de realización previstas al presupuestar.

90. Se estimó que, cumpliéndose en la primera etapa ese esfuerzo de racionalización de los programas de acción gubernamental y de identificación de metas de realizaciones aproximadas, en los años subsiguientes se podrá avanzar en el análisis de los niveles de eficiencia de cada programa y en estudios de costos de aquellos programas que lo requieran, lo que se traduciría en mejores posibilidades para aplicar criterios de prioridad en la fijación de metas futuras.

c) Etapas de trabajo que se deben cubrir para adoptar la técnica

91. El Seminario conoció detalladamente la forma en que se encaró el trabajo de implantación del sistema en los tres países del Istmo que en 1964 ejecutarán presupuestos por programas. Sobre la base de dichas experiencias de trabajo, que se estimaron positivas, se consideró que el primer paso sería constituir un grupo de trabajo conjunto de funcionarios y técnicos de las dependencias que tengan que ver con la elaboración, la administración y el control presupuestario, en particular de la Dirección de Presupuesto y de las Oficinas de Planificación.

92. El grupo de trabajo debe discutir y establecer el diseño general del nuevo sistema presupuestario, definir la estrategia de su implantación —niveles de gobierno que se alcanzarán en el primer año, grado de penetración de la técnica, etc.—, considerar los posibles obstáculos que deriven del régimen legal vigente, y finalmente preparar instructivos y formularios de trabajo para las dependencias en que se expliquen la nueva metodología, sus conceptos principales y las nuevas clasificaciones presupuestarias que se utilizarán.

93. El Seminario estimó que en la tarea de elaboración de los anteproyectos de presupuesto por las dependencias, de acuerdo con los nuevos instructivos y formularios, es muy importante que los miembros del grupo de trabajo central estén orientando permanentemente a los funcionarios de los ministerios y dependencias, y que en esa oportunidad se deben organizar cursos de entrenamiento para dichos funcionarios.

94. Por último, se destacó la conveniencia de que, cuando se finalice la elaboración y se presente a la aprobación legislativa el documento presupuestario, se realice un esfuerzo de difusión pública de los alcances y posibilidades del nuevo sistema y, en particular, se procure asistir y orientar al parlamento en el análisis y manejo adecuados de la nueva formulación.

d) Aspectos referentes a los cambios en la organización administrativa

95. Los participantes señalaron la necesidad de los cambios de organización y las dificultades que se presentan al hacer la definición de programas, como consecuencia de las rigideces de la estructura administrativa actual. La mayoría de los participantes estuvo de acuerdo en que en el primer año de implantación del sistema no se pueden abordar esas reformas, que serían sugeridas cuando la propia operación de los programas presupestarios vaya identificando ineficiencias, duplicaciones en los servicios y actividades innecesarias o que han perdido actualidad. Se señaló que concida la acción gubernamental mediante la aplicación de la técnica en su primera etapa, se determinará qué hacen las dependencias y a qué costo. En los años subsiguientes, con la orientación de los planes para el desarrollo, se podrá perfeccionar el esquema de programas presupuestarios y lograr una mejor organización administrativa de las unidades responsables de su ejecución.

96. Al igual que en la consideración de los puntos anteriores, fue muy valioso para la discusión de este tema el examen de las experiencias de Honduras, El Salvador y Costa Rica, que expusieron los participantes respectivos.

97. Sin perjuicio de la conclusión general con respecto a los cambios de organización de la administración y su oportunidad, se convino en que desde el primer año se ha de encarar una organización adecuada de los organismos centrales de presupuesto, que asegure el buen funcionamiento del sistema, y que proporcione una mejor información sobre los resultados, requerimientos de personal, y de insumos, de cada programa a los fines de la formulación de futuros presupuestos. Asimismo, se destacó que será necesario organizar desde el principio oficinas de planificación y programación presupuestaria en los ministerios con la finalidad de que cumplan, en sus respectivos campos, las tareas de planificación sectorial y elaboración y ejecución del presupuesto. Dichas oficina servirán de nexo permanente con los organismos centrales de presupuesto y con la oficina central de planificación.

98. Al considerar este punto, el Seminario abordó el problema de la ubicación del organismo central de presupuesto, discutiéndose en particular las alternativas de si debe estar integrada en la oficina central de planificación.—a nivel presidencial, o si debe estar en el Ministerio de Hacienda.

99. Se señaló, por un lado, que a los fines de orientación, coordinación y control de todos los niveles gubernamentales era conveniente que el Organismo central de presupuesto estuviera en el más alto nivel o cerca del centro de decisión de la acción del gobierno. Por otro lado, se destacó que a los fines operativos del presupuesto, y en particular para su ejecución fiscal, es necesario que esa oficina esté íntimamente ligada al Ministerio de Hacienda que es el responsable de la gestión financiera del gobierno.

100. La mayoría de los participantes consideró que lo más adecuado era mantener en el ámbito de los Ministerios de Hacienda a la Oficina Central de Presupuesto, sin perjuicio de que actúe en estrecha coordinación con la Oficina Central de Planificación. Se llegó a esta conclusión al tener presente que en América Latina los Ministerios de Hacienda son uno de los ramos de más fuerza en las decisiones de gobierno, dado que los problemas financieros son los que introducen rigideces más serias en el desenvolvimiento de la acción gubernamental. Se acordó esa solución, haciéndose la salvedad de que podrá ser revisada cuando las reformas de organización general que se hagan en la estructura de la administración pública modifiquen las actuales relaciones funcionales y las jerarquías de acción de los organismos gubernamentales.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

101. El Seminario tomó nota con satisfacción de los avances logrados en los países centroamericanos y en Panamá en materia de reformas presupuestarias y planificación para el desarrollo. Los participantes atribuyeron la mayor importancia a la necesidad de que se intensifiquen los esfuerzos que se han iniciado en este campo hasta llegar a contar con mecanismos integrados para la formulación, la ejecución y el control de los planes de desarrollo y su articulación con los presupuestos anuales. A esos efectos, se consideró esencial que el proceso de programación se vincule estrechamente con las tareas de preparación de los presupuestos y se establezcan procedimientos adecuados de coordinación.

102. La integración económica centroamericana requerirá en forma creciente una coordinación de los planes nacionales de desarrollo que permita acelerar el crecimiento equilibrado de las economías del istmo. El Seminario consideró de particular importancia que se establezcan mecanismos de planificación y sistemas presupuestarios sobre bases técnicas y metodológicas uniformes, a fin de facilitar dicha coordinación.

103. Para los propósitos enunciados el Seminario recomendó la adopción de la técnica de presupuesto por programas en los países que no la han im-
plantado todavía, por considerar que es la especialmente adecuada para ha-
cer del presupuesto un instrumento eficaz en la ejecución de los planes
de desarrollo económico.

104. Se consideró que en la implantación de la técnica del presupuesto
por programa han sido sumamente valiosas las orientaciones contenidas en
el Manual de Presupuestos por Programas y Actividades. Se reconoció la
utilidad de desarrollar normas generales, a aplicarse en los países cen-
troamericanos, que permitan estructurar clasificaciones por programas y
actividades uniformes, teniendo en cuenta las circunstancias particulares
y los sistemas administrativos de cada país. Hubo asimismo consense so-
bre la conveniencia de que los países del área adopten el mismo período
fiscal, haciéndolo coincidir con el año calendario.

105. El Seminario recomendó vivamente la adaptación de los sistemas de
contabilidad pública a las necesidades de ejecución de los planes de des-
arrollo y de los presupuestos por programas y actividades. Se subrayó la
importancia de perfeccionar la organización y la estructura de los siste-
mas contables de los países, a fin de obtener informaciones periódicas uni-
formes sobre la marcha de los planes y programas, y asegurar un control
eficiente de los fondos.

106. El Seminario consideró que, para asegurar mayor eficacia en la elabo-
ración de los planes de desarrollo y su coordinación con los presupuestos
anuales, sería conveniente reorganizar los organismos centrales del presu-
puesto y establecer oficinas sectoriales de planificación al nivel ministe-
rial.

107. Se tomó nota de los avances logrados en los países del área en mate-
ria de clasificaciones económica y funcional, según se recomendó en el Se-
minario sobre Clasificación y Administración Presupuestarias celebrado por
primera vez en México en 1953. Se reiteró la recomendación formulada en-
tonces en el sentido de que el Manual para la clasificación de las transac-
ciones del gobierno según su carácter económico y su función continúe sir-
viendo de guía para el trabajo de reclasificación. El Seminario presente
recomendó a los gobiernos del Istmo Centroamericano la adopción de un es-
quema simplificado de clasificación económica y funcional de las transac-
ciones del sector público que debería servir como base uniforme en la re-
gión.

108. El Seminario llamó la atención sobre la necesidad de contar con cla-
sificaciones por programas y actividades y por objeto del gasto que guar-
den la mayor uniformidad posible entre los países. Se tomó nota de las de-
finiciones de programas y actividades sugeridas por el Seminario sobre Cla-
sificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, celebrado en
Santiago de Chile en 1962. El Seminario complementó estas definiciones,
incluidas en el anexo V de este informe, con una clasificación tentativa
de los gastos según su objeto para facilitar la introducción de esta

clasificación sobre una base uniforme, con el propósito de integrarla al sistema de presupuesto por programas.

109. Se destacó el importante aporte que ha significado el trabajo de la Misión Conjunta de Programación Económica para Centroamérica en los avances presupuestarios realizados en los países del área en 1963, y se subrayó la conveniencia de que la Misión amplíe su labor de asistencia técnica a todos los países centroamericanos, lo que facilitará la uniformidad metodológica señalada ya en los párrafos anteriores.

110. Se reconoció la prioridad que tienen las labores de capacitación de los funcionarios nacionales en materia de técnicas presupuestarias y de contabilidad pública, introduciendo y mejorando los cursos pertinentes en las universidades, e intensificando los valiosos esfuerzos que ESAPAC viene llevando a cabo al nivel regional mediante sus cursos de adiestramiento, así como los que despliegan el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y otros organismos internacionales.

111. Se recomendó la constitución de grupos de trabajo de técnicos de los distintos países del área para estudiar problemas específicos del sistema de presupuesto por programas, y definir sobre la base de sus experiencias, las normas y los métodos necesarios para el mejor funcionamiento de dicha técnica presupuestaria.

112. Con el fin de evaluar periódicamente los progresos que se logren en el proceso de unificación de la nomenclatura presupuestaria y de sugerir las mejoras que aconseje la experiencia, se recomendó celebrar anualmente reuniones de técnicos en presupuestos y contabilidad pública de los países del área y la publicación periódica, por parte de los organismos regionales interesados, de los progresos hechos en este campo y de las estadísticas pertinentes.

113. Se estimó finalmente que el Seminario había constituido una oportunidad muy útil para llevar a cabo un intercambio de experiencias entre los técnicos centroamericanos y que había permitido despertar nuevas inquietudes para acelerar el progreso de las técnicas presupuestarias en el área. Se llegó a la conclusión de que sería conveniente organizar el próximo Seminario a nivel latinoamericano a fin de facilitar un intercambio más amplio de puntos de vista y de experiencias.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. Países de Centroamérica

Costa Rica

Enrique Velásquez	Director del Presupuesto
Jorge Luis Araya F.	Subjefe del Departamento de Planes Anuales, Oficina de Planificación
Fernando Murillo	Auditor de la Universidad de Costa Rica
Hugo Jiménez R.	Oficial Presupuestal del Ministerio de Transportes
Lidio Donato	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
Franklin Molina Montes de Oca	Jefe Administrativo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
José Antonio Flores Lara	Auditor del Instituto Costarricense de Electricidad
Isaías González	Secretario General de la Contraloría de la República
Alfonso Retana Sandí	Jefe de la Sección Gobierno Central del Departamento de Control de Presupuestos, Contraloría General de la República

El Salvador

José Gil Majano	Asesor Técnico del Ministerio de Hacienda, y Jefe del Departamento de Estudios Administrativos
Francisco Arturo Lacayo	Colaborador de la Dirección General de Presupuesto
Lino Alfredo Medina	Subdirector, Contabilidad Central
Roberto Ortíz Avalos	Colaborador, a cargo de la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigación Económica del Banco Central de Reserva.

Guatemala

Emilio Peralta	Director del Departamento Técnico del Presupuesto, Ministerio de Hacienda
Victor Manuel Rosales Peña	Contador General de la Nación
Arnoldo Beldetón	Banco de Guatemala
Félix Dardón Rodas	Asesor Técnico del Ministerio de Hacienda

Honduras

Héctor Medina	Director del Presupuesto
Marco Tulio Banegas R.	Jefe del Departamento de Análisis y Evaluación de Presupuestos

Nicaragua

Félix Hernández	Subdirector del Presupuesto
Armando J. Borge	Jefe de la División de Egresos, Dirección del Presupuesto

Panamá

Pedro Fernández	Analista del Departamento de Presupuesto
-----------------	------------------------------------------

2. Misión Conjunta de Programación para Centroamérica

Jorge Irisity	Consultor en materia presupuestaria
---------------	-------------------------------------

3. Secretaría

Joseph Moscarella	Coordinador de Estudios de la Oficina de la CEPAL en México y Director del Seminario
Wilburg Jiménez Castro	Director de la ESAPAC
Gonzalo Martner	Economista del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Alfred Landau

Jefe de la Sección de Investigaciones
Presupuestarias, Subdirección Fiscal
y Financiera, Departamento de Asuntos
Económicos y Sociales de las Naciones
Unidas

Joseph Pois

Consultor especial, catedrático de la
Escuela Superior de Administración Pú-
blica e Internacional de la Universi-
dad de Pittsburg, Pennsylvania, Esta-
dos Unidos de América.

Anexo II

TEMARIO ANOTADO

1. Revisión del trabajo de reclasificación presupuestaria

En el Seminario de Administración Presupuestaria celebrado en México en 1953, se recomendó la gradual introducción de clasificaciones según su carácter económico y su función. Se estimó que esas clasificaciones proporcionaban la información esencial para formular una política de gobierno en los campos económico y social, y se hizo referencia específica a los proyectos de clasificación presentados en el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función (Publicación de Las Naciones Unidas, No. de venta: 58.XVI.2).

Clasificaciones presupuestarias de este tipo han sido adoptadas ya en muchos países latinoamericanos. En algunos de los centroamericanos su aplicación está a cargo de instituciones como el Banco Central o la Oficina Central de Estadística, y forma parte de las tareas relacionadas con la elaboración de las cuentas nacionales. En otros (Honduras y Nicaragua), la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función se presenta en el presupuesto mismo, o en cuadros anexos.

Los aspectos técnicos de este tema fueron ampliamente tratados en el Seminario anterior. En esta ocasión parecería útil enfocar el debate en torno a la experiencia que se ha tenido en los distintos países con respecto al uso de las clasificaciones económica y funcional en el análisis de la influencia del sector público sobre la economía y en la formulación de programas de desarrollo a corto plazo.

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

Los países centroamericanos han decidido promover el desarrollo económico y social a través de planes de mediano y largo plazo. En lo que atañe al sector público, la ejecución de esos planes está a cargo de los diversos departamentos ejecutivos del gobierno y de las instituciones autónomas de fomento. Los presupuestos de las entidades gubernamentales constituyen los instrumentos básicos para llevar a cabo el programa de desarrollo, por la importancia que tiene en dicho programa la inversión pública, y por la influencia que ejercen el gasto público y la política fiscal sobre la actividad privada.

La adaptación del sistema presupuestario a los requerimientos de la planificación plantea una serie de problemas, tales como: a) ¿Cuál debe ser la relación entre los planes de desarrollo y los presupuestos fiscales anuales?; b) ¿Qué problemas presenta la coordinación sustantiva entre los planes anuales y los presupuestos del gobierno y de los organismos autónomos?;

c) ¿Cuáles serían los mecanismos para asegurar dicha coordinación en las distintas etapas del proceso presupuestario?; d) ¿Convendría ubicar la Oficina del Presupuesto en el organismo de planificación? ¿Qué otras fórmulas podrían adoptarse para asegurar su estrecha colaboración en la formulación de los planes del sector público?; e) ¿Qué características debería tener el presupuesto para proporcionar la información necesaria para la formulación y control de los planes?; f) ¿Cuáles serían las formas y qué mecanismos deberían establecerse para coordinar el financiamiento de los planes del sector público y el del sector privado?

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

En general, en el presupuesto fiscal por programas y actividades se destacan más bien las realizaciones de las dependencias gubernamentales que sus adquisiciones. De esta suerte, en contraste con el presupuesto tradicional se enfocan no tanto los medios para llegar a un fin (sueldos, materiales, gastos de viaje, etc.) como los propios resultados (kilómetros de camino, camino construido, escuelas u hospitales edificados, hectáreas de tierra habilitada o regada, etc.). La nueva técnica, en sí misma, puede aplicarse en forma limitada para mejorar la eficiencia de determinadas dependencias, o puede utilizarse en la programación integral del sector público dentro de un plan nacional de desarrollo. ¿Cuáles serían los requisitos de un programa presupuestario para cumplir con este último objetivo?

4. Clasificaciones del presupuesto por programas y actividades y medición del trabajo

La formulación de un presupuesto basado en resultados u objetivos se facilita mediante la clasificación de los gastos por funciones, programas y actividades o proyectos. La clasificación funcional de los gastos públicos constituye el punto de partida en la instalación de un presupuesto por programas. La experiencia reciente en algunos países del área ha puesto de manifiesto la dificultad de aplicar dicha clasificación con criterios uniformes, excepto para servicios públicos definidos, como salubridad o educación. ¿En qué medida puede el análisis del gasto público por programas y actividades contribuir a la definición de "funciones" que sean operativas para fines de planificación?

La medición del trabajo puede definirse como un sistema que permite establecer una relación funcional entre el volumen de trabajo y el tiempo asalariado necesario para realizarlo, o el costo de todos los objetos requeridos, incluyendo el tiempo asalariado. Sus finalidades principales son las de determinar la eficiencia de las entidades gubernamentales y de proporcionar información cuantitativa para la programación al nivel de proyecto o actividad. Aunque la información cuantitativa es básica en el presupuesto por programas y actividades, debe completarse con informaciones cualitativas.

5. El presupuesto por programas y actividades y la contabilidad pública

La principal función de la contabilidad pública ha sido tradicionalmente la de servir de instrumento para que el poder ejecutivo pueda responder de los fondos cuyo uso ha autorizado el poder legislativo. Para esa rendición de cuentas generalmente basta con informaciones clasificadas según el origen de los fondos, los organismos responsables y el objeto del gasto. Los mismos principios rigen el caso del presupuesto por programas y actividades, pero las necesidades de administración se reconocen en mayor grado. ¿Qué cambios se requieren en la contabilidad pública para presentar informaciones en forma tal que faciliten un control eficaz del trabajo y los fondos y muestren el progreso logrado en la consecución de las metas establecidas?

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

El establecimiento de un presupuesto por programas y actividades es un proceso evolutivo que se caracteriza por su flexibilidad y porque puede adaptarse a las condiciones específicas de cada país. Quizá no sea posible en la práctica establecer el sistema de una sola vez en forma cabal y generalizada por las limitaciones de personal, tiempo y dimensiones propias del sector público. Por lo tanto, razones de orden práctico aconsejarían introducirlo en forma parcial, empezando por algunos organismos y extendiéndolo a las dependencias restantes, en los años fiscales subsiguientes. La experiencia reciente en algunos países del Istmo podría aclarar éste y otros tipos de problemas que se presentan en la fase inicial de la adopción del presupuesto por programas.

En vista de que los países centroamericanos han iniciado o están por emprender la instalación del sistema de presupuesto por programas, parecería también oportuno considerar en esta ocasión la posibilidad de adoptar normas uniformes de clasificación y presentación presupuestarias. Ello facilitaría el análisis comparativo de las actividades gubernamentales de los países del Istmo, así como la tarea de coordinación y programación conjunta de proyectos de interés regionales para la integración económica centroamericana.

Anexo III

LISTA DE DOCUMENTOS

A. DOCUMENTOS PRESENTADOS POR LA SECRETARIA

1. Temario provisional (E/CN.12/BRW.3/L.1)
2. Temario provisional anotado (E/CN.12/BRW.3/L.2)
3. Lista de documentos presentados por la Secretaría (E/CN.12/BRW.3/L.3,Rev.1)
4. Manual de presupuestos por programas y actividades y Anexo, documento preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (E/CN.12/BRW.3/L.4 y Add.1)
5. Algunas consideraciones sobre las relaciones en la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal, documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (E/CN.12/BRW.3/L.5/Rev.1)
6. Estructura de un programa presupuestario documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (E/CN.12/BRW.3/L.6)
7. La adaptación de la organización presupuestaria a las necesidades de la programación presupuestaria, documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (E/CN.12/BRW.3/L.7)
8. La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas, documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (E/CN.12/BRW.3/L.8)
9. La experiencia en algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria, documento preparado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (E/CN.12/BRW.3/L.9)
10. Administración Presupuestaria; Informe de la Reunión Técnica sobre problemas de clasificación y administración presupuestaria, México, D.F., septiembre de 1953. (ST/TAA/Ser.1/14) (E/CN.12/BRW.3/L.10)

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

1. Observaciones preliminares al establecimiento de un sistema universitario de presupuesto por programas y actividades, documento preparado por Fernando Murillo Bonilla, Auditor de la Universidad de Costa Rica BRW 3/1
2. Aspectos generales del sistema presupuestario panameño, documento preparado por el Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de Panamá BRW 3/2
3. Proceso presupuestario, documento preparado por la Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Economía y Hacienda de Honduras BRW 3/3
4. Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Versión preliminar), documento preparado por la Dirección General de Presupuesto de Honduras BRW 3/4
5. Ejemplo de presentación del documento presupuestario según la técnica de presupuesto por programas, documento preparado por la Dirección General de Presupuesto de Honduras BRW 3/5
6. Anexo desglosado de gastos según renglones de la "Clasificación por Objeto Específico", documento preparado por la Dirección General de Presupuesto de Honduras BRW 3/6
7. Anexo desglosado de "Sueldos y Salarios Permanentes" preparado por la Dirección General de Honduras BRW 3/7
8. Manual del Presupuesto Económico por Programas y Actividades (Versión preliminar), documento preparado por la Oficina de Planificación, Departamento de Planes Anuales de Costa Rica BRW 3/8

9. Instructivos y formularios sobre la planificación económica y elaboración del presupuesto por programa, documento preparado por la Dirección General del Presupuesto de El Salvador BRW 3/9
10. Informe provisional del Seminario BRW 3/10

C. DOCUMENTOS INFORMATIVOS Y DE REFERENCIA

1. Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, Santiago de Chile, 1963 (E/CN.12/634/Rev.1; E/CN.12/BRW.2/13)
2. Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, Nueva York, 1958 (ST/ECA/49)
3. Reclasificación de los gastos e ingresos públicos en determinados países, Nueva York, octubre de 1958. (ST/ECA/52)
4. Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, Santiago de Chile, 1959 (ST/TAO/SER.C/39)

Anexo IV

A. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE CLASIFICACION DE LAS TRANSACCIONES
DEL GOBIERNO SEGUN SU CARACTER ECONOMICO

Cuadro 1

GOBIERNO CENTRAL

Transacciones consolidadas de organismos del gobierno general,
empresas gubernamentales y organismos auxiliares

A. Cuenta corriente

Gastos	Ingresos
1. Compras de bienes y servicios para operaciones corrientes:	8. Ventas y gravámenes
a. Remuneraciones y otros beneficios	9. Superávit neto de empresas gubernamentales y organismos auxiliares
b. Otras compras de bienes y servicios para operaciones corrientes	10. Reservas para depreciación de activos fijos de empresas gubernamentales y organismos auxiliares
2. Intereses	11. Intereses y dividendos recibidos
a. En moneda nacional	12. Transferencias obligatorias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales
b. En moneda extranjera	a. Impuestos sobre la renta personal
3. Subsidios	b. Impuestos sobre la renta de sociedades de capital
4. Transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares:	c. Aportaciones por concepto de seguridad social
a. Pensiones a los empleados del gobierno	13. Contribuciones a las cajas de pensiones de los empleados del gobierno
b. Otras transferencias	14. Otras transferencias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales
5. Transferencias para operaciones corrientes a:	15. Impuestos sobre la producción y el consumo y otros
a. Organismos gubernamentales centrales no incluidos en la consolidación	a. Impuestos generales sobre las ventas y las cifras de negocios
b. Gobiernos locales	b. Impuestos sobre las ventas de ciertos productos
6. Transferencias corrientes al exterior	c. Derechos por la explotación de recursos naturales

Gastos	Ingresos
	d. Derechos de importación
	e. Derechos de exportación
	f. Impuesto sobre las divisas
	g. Derechos de patente
	h. Impuestos sobre los bienes
	i. Impuestos sobre los trasposos de propiedad
	j. Superávit de monopolios fiscales
	16. Transferencias para operaciones corrientes de:
	a. Organismos gubernamentales centrales no incluidos en la consolidación
	b. Gobiernos locales
	17. Transferencias corrientes del exterior

7. Gastos corrientes

18. Ingresos corrientes

19. Balance: Ahorro antes de la depreciación

B. Cuenta de capital

Gastos	Ingresos
20. Formación bruta de capital (gobierno general)	19. Ahorro antes de la depreciación
a. Compras de nuevos bienes de capital	33. Venta de bienes de capital existentes
b. Compra de bienes de capital existentes	34. Transferencias de la cuenta capital de los sectores nacionales:
c. Acumulación neta de existencias	a. Impuestos sobre las herencias
21. Formación bruta de capital (empresas gubernamentales y organismos auxiliares)	b. Otros impuestos de capital
a. Compras de nuevos bienes de capital	c. Otros
b. Compra de bienes de capital existentes	35. Transferencias de capital del exterior
c. Acumulación neta de existencias	36. Pago de préstamos y anticipos directos de los sectores nacionales:
22. Transferencias a la cuenta de capital de los sectores nacionales:	a. Organismos gubernamentales centrales generales no incluidos en la consolidación
a. Organismos gubernamentales centrales generales no incluidos en la consolidación	b. Gobiernos locales
b. Gobiernos locales	c. Empresas públicas y empresas privadas
	d. Unidades familiares

Gastos	Ingresos
c. Empresas públicas y empresas privadas	37. Pago de préstamos y anticipos del exterior
d. Unidades familiares	38. Aumento neto de los depósitos en las cajas de ahorro del Estado
23. Transferencias de capital al exterior	39. Préstamos directos de los sectores nacionales:
24. Préstamos y anticipos directos a los sectores nacionales	a. Banco Central
a. Organismos del gobierno central general no incluidos en la consolidación	b. Bancos comerciales
b. Gobiernos locales	c. Otros sectores
c. Empresas públicas y empresas privadas	40. Préstamos directos del exterior:
d. Unidades familiares	a. Organismos públicos
25. Préstamos directos y anticipos al exterior	b. Organismos privados
26. Compras netas de valores de:	41. Ventas netas de valores negociables a largo plazo, emitidas por organismos del gobierno central
a. Empresas públicas	a. En moneda nacional
b. Empresas privadas	b. En moneda extranjera
27. Compras netas de documentos de crédito de los sectores nacionales:	42. Ventas netas de valores negociables a corto plazo, emitidos por organismos del gobierno central:
a. Organismos del gobierno central general no incluidos en la consolidación	a. En moneda nacional
b. Gobiernos locales	b. En moneda extranjera
c. Empresas públicas y empresas privadas	43. Emisión de valores a cambio de derechos de propiedad
d. Unidades familiares	44. Aumento neto de las cuentas por pagar
28. Compras netas de obligaciones de no residentes	
29. Pago de préstamos directos de los sectores nacionales:	
a. Banco Central	
b. Bancos comerciales	
c. Otros sectores	
30. Pago de préstamos directos del exterior:	
a. Organismos públicos	
b. Organismos privados	
31. Aumento neto de las cuentas por cobrar	
32. Gastos de capital	45. Ahorro antes de la depreciación e ingresos de capital

Balance:

46. Aumento neto del efectivo:
- a. Contrapartida de depósitos
 - b. Otros

CUADRO 1. NOTAS Y DEFINICIONES

Nota general

1. La cuenta modelo que aparece en el cuadro 1 representa una consolidación de las transacciones de todas las entidades que forman parte del sector del gobierno central, incluyendo: a) los organismos del gobierno general, o sea, los ministerios y dependencias centrales y las instituciones autónomas o semiautónomas que prestan servicios similares (por ejemplo, instituciones de educación y beneficencia, cajas de seguro social, etc.); b) los organismos auxiliares, que suministran bienes y servicios a otras entidades del gobierno central (verbigracia, astilleros de la marina, fábricas de municiones, oficinas centrales de compras, etc.), y c) las empresas comerciales e industriales del estado.^{1/} Con respecto a las operaciones corrientes de estas últimas, la cuenta del cuadro 1 sólo incluye los resultados netos (superávit o déficit) de operación.

2. Los datos para la elaboración del cuadro 1 se derivan de las principales cuentas presupuestarias del gobierno central, y, según el caso, de cuentas especiales (ordinarias y extraordinarias, corrientes y de capital, etc.). Como en general, las cuentas públicas se llevan según valores en efectivo, se supone que las transacciones correspondientes al gobierno general se registran sobre esta base. En el caso de las empresas estatales, que normalmente utilizan la contabilidad comercial, se supone que las transacciones se registran con base en valores devengados. Hasta donde sea posible la misma base de contabilidad debería aplicarse a los organismos auxiliares, con objeto de determinar en forma adecuada los resultados de sus operaciones, los costos de los bienes y servicios suministrados a otras entidades gubernamentales, y asegurar la eficiencia de la administración presupuestaria.

3. La cuenta modelo no incluye la depreciación de activos fijos de las dependencias del gobierno general ni los costos imputados del capital poseído por ellas, ni las imputaciones del aumento neto de las obligaciones relativas

^{1/} Para definiciones detalladas de los distintos tipos de organismos gubernamentales, véase Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, op.cit., cap. V.

al pago de pensiones a los empleados de gobierno. Para las empresas gubernamentales y los organismos auxiliares que llevan cuentas comerciales separadas, los datos sobre depreciación se obtienen directamente de dichas cuentas. En el cuadro 1 se muestran como rubros separados en el lado de los ingresos de la cuenta corriente consolidada (partida 10), las reservas para depreciación de activos fijos de las empresas gubernamentales y de los organismos auxiliares.

4. Debido a la gran variedad de sistemas de pensiones para empleados públicos es difícil llegar a una solución de aplicación general en cuanto al registro de este renglón en la clasificación económica. Por consiguiente, el tratamiento que se le da en la cuenta modelo, no será aconsejable en todos los casos y se sugiere sólo como una de las posibles soluciones. En el esquema simplificado del cuadro 1, se modifica ligeramente el método del Manual al mostrar rubros específicos en los lados de los ingresos y gastos de la cuenta corriente en lo referente a estas transacciones. Las aportaciones a las cajas de pensiones están incluidas bajo los gastos corrientes en bienes y servicios como parte de las remuneraciones de los empleados del gobierno (subpartida 1a), y se muestran separadamente en el lado de los ingresos como "contribuciones a las cajas de pensiones de empleados del gobierno" (partida 13). Los pagos en efectivo de pensiones a los empleados del gobierno no se incluyen bajo "transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares" (subpartida 4a).

Definiciones de cada partida

1. Compras de bienes y servicios para operaciones corrientes

Comprende todas las compras de bienes y servicios que no sean para:

a) Formación de capital para propósitos civiles (equipos existentes, nuevos bienes de capital, acumulación neta de existencias); y b) Transferencias en especie a otros sectores.

Los gastos deben registrarse en forma bruta; es decir, sin deducir los ingresos compensatorios por concepto de ventas y otros cargos (ver partida 8).

Las compras de bienes y servicios para operaciones corrientes comprenden:

a) Remuneraciones y otros beneficios

i) Remuneraciones y otros beneficios a los empleados civiles (partidas 1.1a y 1.1b del Manual).^{2/} Incluye remuneraciones en efectivo y en especie. Las remuneraciones en efectivo comprenden los pagos ordinarios de sueldos, salarios, horas extraordinarias; sin deducir los pagos por concepto de impuestos y aportes a las cajas de seguridad social y cajas de pensiones. Se incluye también los aportes de los empleadores y las remuneraciones adicionales en efectivo, como son las gratificaciones, prestaciones familiares y desahucios.

Las remuneraciones en especie comprenden el valor de la alimentación, vestuario y alojamiento que se proporciona gratuitamente. Este rubro no incluye la remuneración de empleados que prestan servicios en la producción de bienes de capital por cuenta propia (ver 20a).

ii) Remuneraciones y otros beneficios a las fuerzas armadas (partida 1.1c del Manual). Incluye las mismas partidas que 1.a) para miembros de las fuerzas armadas; cabe hacer notar que no se considera miembros de las fuerzas armadas al personal de la defensa civil. La remuneración en especie comprende el valor de costo del alojamiento proporcionado a los miembros de las fuerzas armadas (en cuarteles, alojamientos, dormitorios a bordo), pero en cambio, debe incluirse en principio el costo de las viviendas proporcionadas gratuitamente a los militares de carrera. Los gastos

^{2/} Las referencias en paréntesis corresponden a las definiciones del Manual de las Naciones Unidas, op. cit., pp. 91-127

extraordinarios de la policia en el cumplimiento de tareas de defensa (por ejemplo sofocación de una rebelión) se incluyen en esta partida.

b) Otras compras de bienes y servicios para operaciones corrientes comprende

i) Arriendo de activos fijos (partida 1.2 del Manual). Todos los pagos de alquiler por el arrendamiento de haberes fijos como edificios, maquinaria, equipo y terrenos.

ii) Construcciones y equipos militares (partida 1.3 del Manual). Compra para uso directo de las fuerzas armadas, de artículos análogos a los bienes de capital (definidas en la partida 20.a) por tratarse también de artículos durables y costosos. Además, cubre los gastos no destinados a la compra de terrenos, incurridos en la construcción de edificios y obras de defensa, como cuarteles, edificios administrativos, campos de entrenamiento, fortificaciones y aeródromos; como también compra de tanques, barcos y aviones de guerra, armas y equipo de otras clases, como por ejemplo automóviles y camiones para el personal de las fuerzas armadas o para fines de defensa.

Sin embargo, la compra de edificios y equipo para fábricas administradas por departamentos de defensa no se incluyen en esta partida, sino en la partida 21.6, como parte de la formación de capital de las empresas gubernamentales. Tampoco se incluye la construcción de viviendas familiares para el personal de las fuerzas armadas, la que va clasificada en la partida 20.a.

iii) Otros bienes y servicios para operaciones corrientes (partida 1.4 del Manual). Comprende los materiales, artículos de oficina, suministros militares fungibles, alquiler, combustible y alumbrado, gastos de reparación y conservación, trabajos de imprenta, gastos de viaje, servicios de telégrafo y teléfono, así como otros bienes y servicios para operaciones corrientes. Se incluye también la remuneración de los miembros de los órganos legislativos, así como los pagos que efectúen las cajas de seguridad social por concepto de servicios médicos que a sus miembros proporcionen personas que no sean empleados de esas cajas o instituciones que no dependan de ellas.

Se excluyen las compras de otros organismos gubernamentales centrales excepto las compras a organismos subsidiarios que mantienen cuentas separadas.

2. Intereses (partidas 13.2 y 13.3 del Manual)

Comprende los intereses pagados por entidades del gobierno general y empresas financieras a sectores ajenos al gobierno central. No se incluyen los pagos de una entidad gubernamental a otra; por ejemplo, el pago de intereses por avances de capital a empresas comerciales del estado por parte de los organismos del gobierno general. Se incluye también el pago de intereses por parte de las empresas gubernamentales correspondientes a sobre giros u otros créditos comerciales.

3. Subsidios (partida 16 del Manual)

Son los pagos en efectivo a productores nacionales, cuando no representan una compensación por bienes y servicios proporcionados, que los beneficiarios consideran como ingresos en su contabilidad comercial. Las transferencias en especie a los productores deben incluirse también en esta partida. Igualmente los déficits de empresas gubernamentales que operan a pérdida como resultado de una decisión política.

Esta partida puede subdividirse al objeto de establecer una distribución entre las subvenciones que se relacionan principalmente con bienes de consumo y servicios afines tales como el pan, el arroz, las prendas de vestir, etc. y aquellas que corresponden a bienes y servicios relativos a la inversión y a bienes y servicios destinados a la exportación. Si las subvenciones se pagan a los productores en forma que un determinado grupo de consumidores o de inversionistas pueda obtener materiales que todos los demás consumidores o inversionistas deben pagar a los precios del mercado, las subvenciones pueden considerarse como transferencias corrientes a las unidades familiares o transferencias de capital, respectivamente.

4. Transferencia a la cuenta ingreso de las unidades familiares (partida 17 del Manual)

Esta partida se compone principalmente de los pagos en efectivo hechos a unidades familiares y a instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a las unidades familiares, que vienen a agregarse a sus ingresos disponibles y no constituyen una compensación directa por bienes suministrados o servicios prestados. Se incluyen tipos de pago como beneficios a los

desempleados, ancianos e incapacitados, prestaciones familiares, beneficios a veteranos, becas, aportes a instituciones de enseñanza privada y otras organizaciones privadas de bienestar social, como también pago de pensiones a exempleados del gobierno. Las transferencias que se pagan a través de intermediarios tales como los órganos locales del gobierno general, se incluyen en esta partida como transferencias a las unidades familiares. Forman parte de ella también las transferencias en especie para asistencia a los pobres, alimentación y vestuario proporcionados a las víctimas de un desastre, las comidas escolares gratuitas, etc.

5. Transferencias para operaciones corrientes

- a) Organismos gubernamentales centrales generales no incluidas en la consolidación
- b) Gobiernos locales (partida 18 del Manual)

Comprende las transferencias a organismos gubernamentales centrales generales no incluidas en la consolidación como también las transferencias a entidades gubernamentales al nivel local (provincias, municipios, etc.) y que sean consideradas por ellas como ingresos corrientes.

Quedan excluidas las transferencias que con fines sociales hacen los organismos del gobierno central y que llegan a los beneficiarios a través de organismos del gobierno local (véase partida 4).

Esta partida puede subdividirse en:

- i) Transferencias para fines concretos
- ii) Transferencias generales.

La subpartida i) se compone de las transferencias hechas al gobierno local para gastos corrientes en bienes y servicios, con destino a fines especificados por las autoridades centrales (educación, salubridad, etc.) La subpartida ii) comprende las transferencias para fines generales, cuya utilización se deja a discreción de los órganos del gobierno local.

6. Transferencias corrientes al exterior (partida 20.1 del Manual)

La ayuda militar (en efectivo, pero no en especie), los subsidios destinados a suplementar los ingresos presupuestarios de un territorio dependiente (caso análogo a una transferencia al gobierno local para operaciones corrientes), las aportaciones destinadas a sufragar los gastos administrativos de

organizaciones internacionales, las contribuciones en efectivo y en especie para fines de socorro, las pensiones por concepto de seguridad social pagadas a exresidentes que ahora viven en el extranjero y las demás transferencias relacionadas con los ingresos y gastos corrientes del beneficiario.

8. Ventas y gravámenes (partidas 7.1 a 7.4 del Manual)

Ventas de bienes y servicios por agencias gubernamentales generales, excepto ventas de activos clasificados en la partida 33. Se incluyen:

a) Ventas dentro del país de construcciones y equipos militares existentes.

Las ventas a otros sectores de la economía nacional de artículos que se clasificarían en la partida 1 b). La respectiva compra por el sector correspondiente se consideraría normalmente como una compra de bienes, a menos que los artículos adquiridos se utilicen como material de desecho.

b) Otras ventas y gravámenes no reguladores efectuados por entidades gubernamentales, generales a otros sectores.

Esta partida comprende aquellos gravámenes, cuya cuantía suele ser meramente nominal, que perciben los organismos del gobierno general por bienes suministrados y por determinados servicios prestados a quienes pagan tales gravámenes. Estos gravámenes pueden dividirse en tres categorías:

i) Gravámenes impuestos en las mismas condiciones a todas las personas dispuestas a pagarlos a cambio de servicios prestados de ordinario por organismos del gobierno general, más bien que por entidades privadas. Abarca los gravámenes por servicios sociales prestados por instituciones del gobierno como son los derechos cobrados por hospitales, clínicas de salud, escuelas, universidades e instituciones similares.

ii) Gravámenes análogos a los señalados bajo i), pero que corresponden a servicios prestados generalmente por entidades privadas. Esta categoría comprende todas las ventas de bienes y servicios no consignadas en otras partidas, como por ejemplo, la colocación de materias sobrantes cuando no se trate de colocaciones extraordinarias, las ventas de publicaciones del gobierno, los gastos de admisión a lugares públicos, los alquileres de menor cuantía, los ingresos de los restaurantes que el gobierno mantiene para servir a sus empleados y las entradas derivadas de cualquier otro tipo de

actividad de menor importancia accesoria a un servicio del gobierno general. En esta partida se incluyen los peajes y demás derechos análogos para el paso por caminos, puentes, puertos, etc., cuando no los recaudan organismos considerados como empresas, es decir, aquellos constituidos separadamente de tal suerte que sea posible identificar sus ingresos y sus gastos de explotación.

iii) Gravámenes especialmente rebajados que pagan determinados grupos de consumidores y productores por bienes y servicios por los que otros compradores deben pagar el precio íntegro, tales como por ejemplo, comidas escolares y alimentación especial a precios reducidos para niños, semillas y abonos en las mismas condiciones, etc.

c) Gravámenes reguladores. Gravámenes percibidos por los organismos del gobierno general en el ejercicio de sus actividades oficiales y por servicios que no tienen paralelo en la industria privada. Normalmente sólo el gobierno puede prestar estos servicios, ya que suponen el ejercicio de facultades coercitivas. Un ejemplo de los gravámenes pagados principalmente por las empresas son aquellos que se abonan en relación con el control de la calidad de los productos de exportación, la inspección sanitaria, etc. Como ejemplo de los gravámenes pagados principalmente por las unidades familiares pueden citarse los derechos pagados para obtener certificados de nacimiento y matrimonio, pasaportes, permisos para conducir, y solicitudes dirigidas a los tribunales.

9. Superávit neto de empresas gubernamentales y organismos auxiliares

Esta partida representa el balance entre los superávits y déficits de operación de las empresas gubernamentales comerciales que operan en competencia directa con otros productores. Los superávits comerciales de los organismos auxiliares que llevan sus propias cuentas también deben ser incluidos. No se incluyen los superávits de monopolios fiscales que se registran en la partida 15 —impuestos sobre la producción y el consumo. Los déficits deliberados de empresas comerciales que operan a pérdida como resultado de una decisión de política se consideran como subsidios y se incluyen generalmente en la partida 3. Estos déficits se incluirán en la partida 4.

(Transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares) en el caso de que ciertos grupos de consumidores obtengan bienes y servicios a precios más bajos que los demás consumidores. El superávit neto de las empresas gubernamentales debe obtenerse de sus cuentas comerciales. (ver cuadros 17 y 19 del Manual).

10. Reservas para depreciación de activos fijos de empresas gubernamentales y organismos auxiliares (partida 3 del Manual)

Reservas para amortizar el desgaste y obsolescencia de los bienes de capital. En principio debe preverse una reserva por la depreciación de todos los artículos considerados como capital fijo. Las empresas del gobierno que llevan una contabilidad comercial siguen normalmente esta práctica, y la información pertinente se obtendrá de sus cuentas, así como de las cuentas de los organismos auxiliares que lleven contabilidad comercial.

11. Intereses y dividendos recibidos

- a) Intereses recibidos de entidades gubernamentales centrales no incluidos en la consolidación
- b) Intereses recibidos sobre préstamos o anticipos hechos a órganos del gobierno local
- c) Intereses y dividendos recibidos de otros sectores (partidas 15.3 y 15.4 del Manual)

Comprende los intereses y dividendos recibidos por el gobierno provenientes de fuentes externas por préstamos y anticipos, como también por la tenencia de bonos y acciones. También se incluyen los intereses y dividendos recibidos ~~por empresas gubernamentales de sectores no incluidos en la consolidación.~~

12. Transferencias obligatorias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales (partidas 21.1, 21.2 y 21.3 del Manual)

Los impuestos y otros gravámenes obligatorios que los contribuyentes podrán considerar como pagos con cargo a su cuenta de ingresos, pero que no gravan a ninguna forma particular de producción ni ningún tipo de gastos. Los impuestos incluidos en esta partida tienen además las siguientes características: a) se recaudan con regularidad; b) se suelen determinar con arreglo a las circunstancias personales del contribuyente;

c) no son objeto de confiscación ni pueden calcularse sobre el caudal relicto de una persona fallecida. La base que sirve para determinarlos puede ser el ingreso total, ciertos tipos de ingresos o el patrimonio neto.

Las aportaciones por concepto de seguridad social se incluyen en este grupo, aunque la tasa de aportación puede ser la misma para todos los contribuyentes sin tener en cuenta el ingreso o la dimensión de la familia.

La cantidad que debe registrarse está constituida por los ingresos reales procedentes del público, deducidos los reembolsos de impuestos.

Esta partida se subdivide en la siguiente forma:

a) Impuestos sobre la renta personal (partida 21.2 del Manual).

Incluye impuestos sobre todo tipo de ingresos personales. La base que sirve para determinarlos puede ser el ingreso personal total, ciertos tipos específicos de ingresos como sueldos y salarios, ingresos profesionales, intereses y dividendos. Se incluyen también los impuestos sobre el patrimonio que corresponde a la diferencia entre el valor total de activos que se poseen, sobre el valor total de los pasivos. Comprende también "impuestos sobre el gasto", que, a diferencia de los impuestos ordinarios sobre el consumo grava la totalidad de los gastos efectuados por el contribuyente durante el año fiscal.

b) Impuestos sobre la renta de sociedades de capital (partida 21.3 del Manual)

Los pagos que las sociedades de capital, cooperativas e instituciones sin fines de lucro que prestan servicios al sector empresarial hacen por concepto de los impuestos sobre la renta, sobre las utilidades extraordinarias y sobre las utilidades no distribuidas.

c) Aportaciones por concepto de seguridad social (partida 21.1 del Manual)

Las aportaciones a las cajas de seguridad social (o ingresos por concepto de impuestos destinados a finalidades de seguridad social) abonadas por los empleadores o personas que trabajan por cuenta propia. Se han incluido las aportaciones que paga el gobierno en su carácter de empleador, ya que se consideran como parte de la remuneración de los asalariados. Esta partida excluye las aportaciones pagadas a las cajas o fondos de pensiones para los empleados públicos.

13. Contribuciones a las cajas de pensiones de los empleados del gobierno (partida 43.1 del Manual)

Corresponden a las aportaciones del gobierno y de los empleados a las cajas o fondos de pensiones. Esto equilibra la inclusión de este rubro en el lado de los gastos bajo las partidas 1.a y 20.a.

14. Otras transferencias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales (partidas 21.4 y 22 del Manual)

a) Multas, penas pecuniarias y otras transferencias obligatorias de ingresos

Las otras transferencias obligatorias podrían consistir en las derivadas de incumplimiento de obligaciones (por ejemplo, pérdida de cauciones) y en evaluaciones especiales con fines de tributación como las establecidas para los propietarios de bienes afectados directamente por ciertas mejoras de carácter público como, por ejemplo, la construcción de una carretera.

b) Transferencias voluntarias.

Los pagos en efectivo por motivos de "conciencia", los reembolsos voluntarios por concepto de suministros destinados a socorros y otras transferencias voluntarias de los sectores nacionales. También se incluyen los ingresos procedentes de la venta de billetes de lotería, una vez pagados los premios correspondientes. Las transacciones de lotería pueden también considerarse como las de una empresa destinada a producir ingresos.

15. Impuestos sobre la producción y el consumo y otros (partida 23 del Manual)

Los impuestos sobre el valor bruto de la producción o sobre los ingresos brutos procedentes de las ventas que pueden considerarse como parte de los costos de producción, de los de adquisición de determinados artículos o como correspondientes a ciertos tipos de gastos, así como impuestos sobre el uso de ciertos bienes y sobre los traspasos de propiedad con excepción de impuestos generales sobre la propiedad. Se incluyen también las ganancias de los monopolios fiscales. Deben registrarse aquí las cantidades netas recibidas deducidos los reembolsos de impuestos.

Esta partida se subdivide en la forma siguiente:

a) Impuestos generales sobre las ventas y la cifra de negocios

Los impuestos sobre los ingresos procedentes de las ventas brutas realizadas por comerciantes al por menor y calculados a base de una tasa común,

cualquiera que sea la clase de artículo o de servicio vendido, y los impuestos sobre los ingresos procedentes de las ventas brutas realizadas por otras clases de empresas comerciales.

b) Impuestos sobre las ventas de ciertos productos

Los impuestos gravados con arreglo a tasas especiales sobre determinados artículos, independientemente de que sean recaudados de los productores (impuestos sobre el consumo a los fabricantes), de los detallistas o de los distribuidores intermediarios, y sobre determinados servicios como por ejemplo, los espectáculos públicos y el transporte. No se incluyen en este grupo los derechos de importación y exportación.

c) Derechos por la explotación de recursos naturales

Comprende los derechos por la extracción de productos naturales (petróleo, gas, mineral de hierro, madera, etc.) de las tierras del Estado.

d) Derechos de importación

Los derechos de importación, ya sean recaudados conforme al valor o a la cantidad de las mercaderías importadas. En este grupo se incluyen también todos los ingresos procedentes de la concesión de permisos de importación, así como a los derechos consulares y otros relativos a documentos de embarque.

e) Derechos de exportación

El mismo tipo de gravámenes anteriormente descritos para los derechos de importación, que recaen sobre las ventas de productos al exterior.

f) Impuestos sobre las divisas

Los impuestos fijados especialmente sobre la compra de divisas. En este grupo deberán incluirse las utilidades procedentes de los sistemas de tipos múltiples de cambio.

g) Derechos de patente

Las cantidades percibidas por la concesión de permisos para ejercer un comercio, profesión u oficio, calculados a base de una tasa fija o de alguna otra que no sean las entradas brutas o el ingreso neto.

h) Impuestos sobre los bienes

Los impuestos sobre el uso de determinados bienes físicos como, por ejemplo, los correspondientes a vehículos automotores y a la ocupación de terrenos y edificios (calculados sobre el valor del alquiler o sobre el valor de capital de la propiedad). Sin embargo, de esta partida se excluyen

los impuestos sobre los ingresos derivados de la posesión y arrendamiento de bienes inmuebles o sobre el ingreso imputado de un propietario ocupante. También se excluyen los "impuestos generales sobre la propiedad" (por ejemplo los impuestos con que, a base de una tasa uniforme, se grava el valor conjunto de un amplio grupo heterogéneo de bienes pertenecientes al contribuyente). Estos impuestos constituyen a veces medios de carácter administrativo para gravar los ingresos o bien representan gravámenes de capital.

Los impuestos sobre el uso de determinados bienes físicos pueden calcularse a base del valor o del número de éstos. Como ejemplo de este último concepto puede citarse el impuesto que grava a cada cabeza de ganado.

Los impuestos sobre los bienes de carácter financiero, como por ejemplo aquellos que gravan el valor de los depósitos bancarios, acciones, obligaciones e hipotecas en poder del contribuyente, se incluyen también en este grupo en el caso de que no formen parte del impuesto general sobre la propiedad.

i) Impuestos sobre los traspasos de propiedad

Los impuestos con que se gravan las ventas de toda clase de bienes, raíces y financieros, y los derechos de registro de los documentos correspondientes a los traspasos de propiedad.

j) Superávit de monopolios fiscales.

16. Transferencias para operaciones corrientes

a) Organismos gubernamentales centrales generales no incluidos en la consolidación

b) Gobiernos locales (partida 24 del Manual)

Es la contrapartida de la partida 5 de la columna de los gastos. Comprende las aportaciones con que los órganos del gobierno local contribuyen a los gastos corrientes que en las zonas respectivas efectúan los organismos del gobierno general central, en lo que respecta a servicios del orden público y justicia, educación y sanidad pública. Cuando el costo de tales servicios está compartido, se considera que el sector que actúa como principal (y no como agente) en la celebración de los contratos para la compra de bienes y servicios es el que se hace cargo de los gastos, y que el otro sector sólo contribuye

a sufragarlos. Así resulta que si una escuela es administrada por un organismo del gobierno central, que contrata a los maestros y compra el material escolar y demás suministros, las aportaciones del gobierno local a los gastos de funcionamiento de la escuela van incluidas en esta partida incluso en el caso de que parte de la labor de vigilancia del establecimiento esté a cargo de las autoridades locales.

En esta partida pueden también incluirse las transferencias de los ingresos compartidos que se derivan de impuestos establecidos por los gobiernos locales. Es preciso, sin embargo, hacer una distinción entre tales transferencias y las correspondientes a ingresos procedentes de impuestos establecidos por el gobierno central y recaudados por los gobiernos locales, por conveniencias administrativas. Estas últimas no se registran en este grupo sino en la partida respectiva de ingresos fiscales.

17. Transferencias corrientes del exterior
(partida 27 del Manual)

Incluye: a) Impuestos recibidos de personas no residentes, menos cualquier reembolso por el mismo concepto; y b) Transferencias en efectivo o en especies para operaciones corrientes.

Las transferencias en especie recibidas del exterior para uso del gobierno deben ser registradas en esta partida en el momento en que los bienes se ponen a disposición del gobierno, haciendo la anotación correspondiente, por un valor igual en la partida 1b). El valor atribuido a los bienes debe ser el convenido con el país donante. No se incluyen las transferencias en especie para fines militares.

Si los bienes se destinan a otros sectores, la transferencia del exterior debe quedar compensada con un asiento de igual valor en la partida 20.c (Acumulación neta de existencias). Las ventas de bienes deben anotarse en la misma partida, en el momento de producirse, por un valor igual al registrado en la fecha en que se recibieron los bienes del exterior. Si lo realmente obtenido al realizar esas ventas es inferior a ese valor, la diferencia debe registrarse como una especie de pago por concepto de transferencia. Puede revestir la forma de subvención si la venta ha sido hecha a los productores, o de transferencia por servicios sociales si es en beneficio de las unidades familiares. Si el valor efectivo obtenido de una

venta es considerablemente mayor que el valor original, la diferencia debe registrarse como un impuesto sobre la producción y el consumo.

Los ingresos procedentes de las ventas realizadas en el mercado interno se suelen ingresar en fondos especiales (fondos de contrapartidas) que están sujetos a ciertas reglas establecidas en los acuerdos concertados entre el gobierno donante y el gobierno beneficiario. Las variaciones netas en la cuantía de tales fondos deben incluirse en la partida 46 (aumento neto del efectivo). Al utilizar los fondos de contrapartida, se acostumbra también poner una determinada fracción del valor de los bienes recibidos a disposición del país donante. Las cantidades correspondientes deben incluirse en la partida 6 (transferencias al exterior).

19. Ahorro antes de la depreciación

Partida de balance.

20. Formación bruta de capital (gobierno general)

Cubre todas las compras de bienes y servicios que se relacionan con la formación de capital para propósitos civiles hechas por el gobierno general, incluyendo las empresas financieras.

a) Compras de nuevos bienes de capital (partida 6.1 del Manual).

Gastos en la adquisición de nuevos edificios, nuevas construcciones y maquinaria y equipo nuevo, que tienen una vida útil superior a un año. Incluye también los bienes producidos por el organismo para su propio uso y con su propia fuerza de trabajo, como las remuneraciones de los empleados contratados para estas actividades. Estas remuneraciones pueden indicarse separadamente en una subpartida para poder determinar el total de remuneraciones pagadas por los organismos del gobierno general al sumar esta subpartida con la subpartida 1.a. Se muestran asimismo en esta partida los bienes de capital usados que se adquieren en el exterior. Se incluyen los gastos en nuevos edificios y construcciones, tales como escuelas, hospitales, cárceles, tribunales; y otras construcciones nuevas, tales como carreteras, caminos, calles, puentes, presas, aeródromos, obras de hidráulica fluvial, etc. Van incluidos también los gastos de renovación y alteración que amplían la vida normal o incrementan la productividad de los

bienes existentes. Los bienes de escaso valor que se compran regularmente, tales como pequeñas herramientas y artículos menores que forman parte del equipo de oficina, aunque sean duraderos, se consideran como compras de bienes y servicios para operaciones corrientes.

b) Compra de bienes de capital existentes (partidas 6.2 y 6.3 del Manual)

Compras de equipo usado y otros bienes de capital existentes, excepto los adquiridos en el exterior. Estos últimos son 'huevos' desde el punto de vista nacional y se incluyen en la subpartida anterior. Comprende también la adquisición de terrenos, bien sea para fines civiles o militares.

c) Acumulación neta de existencias (partida 5 del Manual).

Esta partida representa el movimiento neto de las existencias de bienes, cuya adquisición no se consigna en la partida lb) como parte de los gastos del gobierno general en bienes y servicios para operaciones corrientes. Cubre la acumulación y colocación de materiales estratégicos y otros materiales reservados para casos de urgencia, como también la acumulación y colocación ulterior de alimentos, vestuario y medicinas destinadas a fines de socorro y demás suministros recibidos como ayuda del exterior en beneficio de otros sectores de la economía nacional.

Los ingresos por ventas de material sobrante de guerra u otros bienes que fueron clasificados en la partida lb) al ser adquiridos, deben deducirse del incremento neto de las existencias.

21. Formación bruta de capital (empresas gubernamentales y organismos auxiliares)

Cubre todas las compras de bienes y servicios que se relacionan con la formación de capital de las empresas gubernamentales y organismos que llevan sus propias cuentas.

a) Compras de nuevos bienes de capital (ver definición de la partida 20 a)

b) Compra de bienes de capital existentes. Compra de terrenos y bienes de capital existentes (véase la partida 20 b)

c) Acumulación neta de existencias

Corresponde al cambio neto de valor durante el ejercicio contable del volumen de bienes comprados y bienes producidos, medido de acuerdo a métodos de contabilidad comercial.

22. Transferencias a la cuenta de capital de los sectores nacionales (partida 19 del Manual)

Los pagos sin contrapartida que los beneficiarios considerarían como ingresos en sus cuentas de capital. De ordinario, el carácter de capital de estos pagos se desprende claramente de las obligaciones impuestas a los beneficiarios como condición para recibirlos.

Esta partida comprende las transferencias destinada a financiar-la construcción de viviendas y edificios no destinados a la vivienda; la adquisición de maquinaria y equipo; el aumento de las existencias y las obras públicas, tales como caminos, sistemas de riego y de alcantarillado, etc.; el pago de indemnizaciones por daños sufridos a consecuencias de la guerra, y las transferencias destinadas a financiar actividades crediticias de empresas financieras públicas y privadas fuera del sector del gobierno central.

23. Transferencias de capital al exterior (partida 20.2 del Manual)

El pago de indemnizaciones de guerra, los subsidios otorgados para financiar la formación de capital o para ayudar a cubrir un deficit de la balanza de pagos del país beneficiario, y los demás subsidios concedidos como parte de un programa de ayuda económica general.

24. Préstamos y anticipos directos a los sectores nacionales (partidas 28.1 a 28.5 del Manual)

El dinero prestado directamente a un prestatario particular en los sectores especificados en las subpartidas a-d. Los documentos donde se establecen los términos y condiciones del préstamo no pueden considerarse como documentos negociables, es decir, como un crédito en forma de instrumento de carácter financiero que el prestamista pueda vender a un tercero. Los documentos que son negociables se incluyen en las partidas 26 y 27.

25. Préstamos y anticipos directos al exterior (partida 28.6 del Manual)

El dinero prestado directamente a un prestatario en el exterior.

26. Compras netas de valores de empresas
(partida 30.1 a del Manual)

Comprende las compras, menos ventas, de acciones ordinarias o de títulos de participación con el objeto de proporcionar parte o todo el capital inicial que requiere una empresa pública o privada para establecerse o para proporcionar capital suplementario a una empresa ya establecida. Por "empresa pública" se entiende una empresa sujeta a control gubernamental, pero no incluida en la cuenta modelo.

27. Compras netas de documentos de crédito de los sectores nacionales (partidas 29 a 31, excepto 30.1 a)

Cubre las compras, menos ventas de créditos financieros negociables, emitidos por distintos órganos del sector del gobierno local; compras netas de toda clase de obligaciones, a interés fijo, emitidas por empresas públicas independientes, y compras netas de títulos de participación y de obligaciones a interés fijo de empresas privadas. En esta partida se deducen los ingresos recibidos por concepto de cancelación de acciones y liquidación de los haberes en la liquidación de una empresa pública independiente ya establecida, así como los ingresos procedentes de la venta de acciones de una empresa que cesa de ser propiedad pública (ver partida 26).

28. Compras netas de obligaciones de no residentes
(partida 32 del Manual)

Abarca toda clase de obligaciones de las personas no residentes, con excepción de los préstamos directos. Esta partida se subdivide en la siguiente forma:

a) Aumento neto de las reservas de divisas

Incluye el aumento neto en las disponibilidades de oro, moneda extranjera, depósitos en bancos del exterior y otra clase de haberes en moneda extranjera que tenga una empresa financiera del gobierno, por cuenta del gobierno central, como es el caso de un fondo de estabilización de divisas y un sistema de cambio de tipos múltiples. Esta partida no se aplica a los países cuyas reservas oficiales se consideran como haberes del banco central para la cuenta propia de éste.

Quando no se utilizan sistemas de tipos de cambio múltiples, el aumento neto representa simplemente la salida neta de efectivo en moneda nacional con

respecto a la compra y venta de haberes en moneda extranjera. Por consiguiente, una disminución neta puede medirse por la entrada en efectivo procedente de la venta neta de divisas. Sin embargo, si se aplica un sistema de tipos de cambio múltiples, el valor de la variación neta debe calcularse aplicando a las variaciones registradas por las cantidades correspondientes a las distintas monedas disponibles un promedio de los tipos de compra y venta de divisas que prevalecieron durante el período contable. Si el aumento determinado en esta forma es mayor que la variación expresada en términos de salidas netas de moneda nacional, el excedente debe incluirse como parte de los impuestos sobre las divisas (partida 15 f). Si hay una disminución en las reservas (calculada en la misma forma) y es inferior al ingreso neto en efectivo, también esta diferencia debe considerarse como parte de los impuestos sobre las divisas.

b) Variaciones en los saldos netos del Fondo Monetario Internacional

La situación neta de un país en el Fondo está representada por su suscripción inicial de capital en el Fondo, en oro y en su propia moneda, menos las cantidades de su moneda en poder del Fondo.

c) Suscripción de capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Corporación Financiera Internacional

Cubre las suscripciones iniciales de capital menos las cantidades en su moneda en poder de estas instituciones internacionales de crédito.

d) Compras netas de obligaciones de no residentes

Abarca toda clase de obligaciones de las personas no residentes, con excepción de aquellas cubiertas por las subdivisiones anteriores de la partida 28 y por las partidas 25 y 36.

29. Pago de préstamos directos obtenidos de sectores nacionales (incluido en la partida 37 del Manual)

Pago de préstamos directos recibidos de un prestamista particular. Esta partida es el anverso de la partida 39.

30. Pago de préstamos directos del exterior (partida 38.2 del Manual)

Esta partida es el anverso de la partida 40.

31. Aumento neto de las cuentas por cobrar
(partida 33 del Manual)

La diferencia entre el valor de los bienes y servicios vendidos y los pagos recibidos durante el período contable, los anticipos para la compra de bienes y servicios, y la diferencia entre los intereses devengados y las cantidades recibidas por concepto de intereses sobre los créditos del sector del gobierno central contra otros sectores.

Aquí debe incluirse cualquier variación en las cantidades que un órgano del gobierno central adeude a otro, en forma de valores por cobrar. También deben incluirse las variaciones en todas las deudas de este mismo tipo, que se consideren como valores por pagar. Por consiguiente, cuando en esta partida quedan comprendidos todos los organismos del gobierno central, no se registra ninguna variación en el importe de la deuda intergubernamental.

Esta partida (junto con la partida 44) compensa la diferencia entre el saldo de las transacciones asentadas a base de valores devengados y la variación neta en efectivo. Si todas las transacciones se anotasen a base de valores en efectivo, esta partida resultaría innecesaria.^{3/} La partida puede también destinarse a registrar cualquier discrepancia que surja al utilizar para algunos conceptos (por ejemplo, los que afectan a la balanza de pagos con el resto del mundo) la información obtenida de fuentes distintas que las cuentas del gobierno que se emplean para todas las demás partidas.

33. Venta de bienes de capital existentes
(partidas 11.1 y 11.2 del Manual)

Las ventas de bienes cuya compra se consignará bajos las partidas 20 a y b y 21 a y b. Incluye todas las ventas de terrenos efectuadas por las autoridades civiles o militares.

34. Transferencias de la cuenta capital de los sectores nacionales (partidas 25 y 26 del Manual)

Comprende ciertas transferencias obligatorias o voluntarias de la cuenta capital de las personas como por ejemplo, las resultantes de los impuestos sobre las herencias, impuestos extraordinarios sobre el capital,

^{3/} Se supone, sin embargo, que las transacciones de las empresas gubernamentales se registran a base de valores devengados.

confiscaciones, y donaciones y legados que entrañen una transferencia de capital. Incluye asimismo transferencias de la cuenta capital de otros sectores nacionales, como las cantidades con que contribuye el gobierno local al costo de la construcción de carreteras y a otros proyectos de capital, ejecutados por el gobierno central las transferencias netas de las ganancias del banco central resultantes de la devaluación del circulante.

a) Impuestos sobre las herencias

Los impuestos sobre el caudal relicto de una persona fallecida, a saber, impuestos sobre la herencia y los bienes y los derechos de testamentaría.

b) Otros impuestos de capital

Comprende: i) los gravámenes sobre el capital constituidos por los impuestos sobre el valor de capital de una parte o de la totalidad de los bienes del contribuyente o bien sobre los ingresos, y se recaudan a intervalos irregulares para hacer frente a algún gasto extraordinario del gobierno (por ejemplo, amortización de la deuda de guerra, gastos de reconstrucción, etc.) o tienen por objeto, junto con las reformas monetarias, eliminar un exceso de circulante. Como la tasa impositiva es generalmente muy elevada, y los pagos son de índole excepcional y extraordinaria, se supone que el gravamen sobre el capital ha de ser abonado con riqueza acumulada o considerado como una transferencia de capital; ii) las confiscaciones, salvo las impuestas a una sociedad de capital o a una empresa privada no constituida en sociedad de capital. Es conveniente que las confiscaciones en especie, es decir, las que derivan de adquisiciones de haberes fijos, derechos de propiedad y mercaderías, se registren como ingresos percibidos no en el momento de la incautación sino en la fecha que se coloquen los artículos confiscados; iii) impuestos a las donaciones inter-vivos.

c) Otros

Cubre: i) las transferencias netas correspondientes a las ganancias del Banco Central por devaluación de la moneda; es decir, el saldo de entradas y salidas resultante de transferencias del Banco Central al gobierno central de las ganancias provocadas por la devaluación de la moneda nacional

(valorización de las monedas extranjeras); o de cobertura de las pérdidas provocadas por la valorización de la moneda nacional (devaluación de las monedas extranjeras); y ii) transferencias voluntarias de los sectores nacionales.

35. Transferencias de capital del exterior (partida 27.2 del Manual) Ver definición partida 23

36. Pago de préstamos y anticipos directos de los sectores nacionales (partidas 35.1 a 35.5 del Manual)

Pago de préstamos y anticipos incluidos en la partida 24.

37. Pago de préstamos y anticipos del exterior (partida 35.6 del Manual)

Pago de préstamos y anticipos incluidos en la partida 25.

38. Aumento neto de los depósitos en las cajas de ahorro del Estado (partida 36 del Manual)

El aumento neto de los depósitos en las cajas de ahorro del gobierno, con inclusión del interés devengado acreditado en la cuenta de los depositantes.

39. Préstamos directos de los sectores nacionales (incluido en la partida 37 del Manual)

El dinero recibido directamente en préstamo de un prestamista particular, en los casos en que la naturaleza del préstamo no de lugar a un crédito que pueda ser vendido a otro sector.

40. Préstamos directos del exterior (partida 38.1 del Manual)

Los préstamos obtenidos de gobiernos extranjeros, instituciones internacionales de crédito e instituciones privadas.

41. Ventas netas de valores negociables a largo plazo emitidos por organismos del gobierno central (partida 39 del Manual)

Las nuevas emisiones y ventas menos los rescates, así como las compras de valores negociables, con vencimiento de más de un año a partir de la fecha de emisión. Se incluyen las ventas y las compras efectuadas por un organismo del gobierno central, de valores emitidos por un organismo similar. La partida se subdivide en: a) emisiones en moneda nacional y b) emisiones en moneda extranjera. Como ambas clases de emisiones pueden hallarse en poder

de personas residentes y no residentes, esta subdivisión corresponderá, aunque solamente en forma aproximada, a la que existe entre los préstamos obtenidos en el país y los obtenidos en el exterior.

42. Ventas netas de valores negociables a corto plazo emitidos por organismos del gobierno central (partida 40 del Manual)

Aquí se puede aplicar la misma definición que para la partida 41, pero haciendo la distinción de que los valores deben tener el vencimiento de un año, o menos, a partir de la fecha de emisión.

43. Emisión de valores a cambio de derechos de propiedad (partida 41 del Manual)

La emisión de valores negociables como compensación por la adquisición de derechos de propiedad (por ejemplo, en el caso de la nacionalización), menos los valores cancelados con motivo de que la empresa vuelva a ser propiedad privada.

44. Aumento neto de las cuentas por pagar (partida 44 del Manual)

Véase la partida 31. Las cantidades aquí asentadas corresponden a la diferencia entre el valor de los bienes y servicios comprados y los pagos hechos por ese concepto durante el ejercicio, así como los pagos recibidos a título de anticipo por las ventas de bienes y servicios y la diferencia entre los intereses devengados y las cantidades pagadas por concepto de intereses de las obligaciones que el sector del gobierno central adeuda a otros sectores, salvo en los casos en que tales intereses se agreguen a la obligación respectiva. Debe excluirse toda variación en la cantidad adeudada por un órgano del gobierno a otro, en forma de valores por pagar.

Las variaciones en las cantidades depositadas en un órgano del gobierno como valores en suspenso, u otra clase de cuentas que representen una obligación del gobierno central con respecto a un organismo foráneo, deben incluirse en este grupo junto con los demás cambios en las obligaciones del gobierno central no clasificadas en otras secciones. Por ejemplo, deben incluirse en este grupo las primas recibidas menos las reclamaciones pagadas en lo que respecta a algún plan de seguro voluntario dentro del sector del gobierno.

45. Ahorro antes de la depreciación e ingresos de capital

Partida de balance.

46. Aumento neto del efectivo (partida 34 del Manual)

El aumento (+) o la disminución (-) netos en los haberes en moneda nacional en la forma de billetes, monedas, depósitos en el Banco Central, en los bancos comerciales o en ciertos organismos bancarios del gobierno central. El efectivo disponible está formado por el efectivo destinado a fines específicos, como son los saldos no utilizados de impuestos asignados y los saldos en los fondos de contrapartida. Los saldos en caja con un destino especial deben hacerse figurar por separado.

B. CLASIFICACION DE LAS TRANSACCIONES DEL GOBIERNO SEGUN SU FUNCION

Cuadro 2

GOBIERNO CENTRAL

Grupo	Cate- goría	Subca- tegoría	Concepto
1			<u>Servicios generales</u>
1	01		<u>Administración general</u>
		1	Organos del Estado
		2	Administración fiscal
		3	Regulación económica general
		4	Asuntos exteriores
		5	Otros
1	02		<u>Justicia y policía</u>
		1	Administración
		2	Tribunales de Justicia
		3	Policía
		4	Prisiones
		5	Otros lugares de detención y corrección
1	03		<u>Investigación general y servicios científicos</u>
1	04		<u>Defensa</u>
		1	Administración
		2	Fuerzas armadas
		3	Defensa civil
		4	Otros
2			<u>Servicios sociales y comunales</u>
2	01		<u>Educación</u>
		1	Administración
		2	Escuelas de enseñanza primaria
		3	Escuelas de enseñanza secundaria
2	01	4	Colegios y Universidades
		5	Instituciones de enseñanza técnica
		6	Educación de adultos, bibliotecas y museos
		7	Otros

Grupo	Cate- goría	Subca- tegoría	Concepto
2	02		<u>Sanidad</u>
		1	Administración
		2	Investigación
		3	Hospitales
		4	Centros y dispensarios de servicios médicos y dentales
		5	Plan nacional de sanidad
		7	Programas especiales de sanidad
2	03		<u>Seguridad social y servicios especiales de asistencia social</u>
		1	Administración
		2	Prestaciones de seguridad social
		3	Prestaciones a excombatientes
		4	Protección a la madre y al niño
		5	Protección a los ancianos e inválidos
		6	Protección a los retrasados mentales
		7	Otras instituciones de asistencia social
2	04		<u>Servicios comunales</u>
		1	Administración
		2	Vivienda
		3	Servicios de incendios
		4	Abastecimiento de agua
		5	Destrucción de desperdicios, desagüe de aguas cloacales y otros servicios sanitarios
		6	Esparcimiento
		7	Servicios sociales y comunales no incluidos en otra parte
3			<u>Servicios económicos</u>
3	01		<u>Agricultura y recursos no minerales</u>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Agricultura
		4	Silvicultura
		5	Caza y pesca

Grupo	Cate- goria	Subca- tegoría	Concepto
3	02		<u>Combustible y fuerza motriz</u>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Minería del carbón, petróleo y gas natural
		4	Electricidad, gas, calefacción y fuerza motriz a vapor
3	03		<u>Otros recursos minerales, industrias manufac- tureras y construcción</u>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Recursos minerales no clasificados en otra parte
		4	Industrias manufactureras
		5	Edificación y construcción
3	04		<u>Transporte, almacenaje y comunicaciones</u>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Ferrocarriles
		4	Carreteras nacionales
		5	Caminos y calles
3	04	6	Vías de navegación
		7	Transporte marítimo y fluvial
		8	Transporte aéreo
		9	Otra clase de transporte, almacenamiento y almacenes de depósito
		10	Comunicaciones
3	05		<u>Otros servicios económicos</u>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Comercio
		4	Servicios económicos no incluidos en otra parte
3	06		<u>Proyectos para fines múltiples</u>
		1	Administración
		2	Proyectos

Grupo	Cate- goría	Subca- tegoría	Concepto
4			<u>Gastos inclasificables</u>
	01		Intereses sobre la deuda general
	02		Subsidios no incluidos en otra parte
	03		Transferencias generales al gobierno local
	04		Ayuda económica exterior y otras transferencias inclasificables con destino al exterior
	05		Pago de préstamos directos solicitados
	06		Religión
	07		Otros

CUADRO 2. DEFINICIONES

1. Servicios generales

1.01 Administración general (Grupo 1 del Manual)

1.01.1 Organos del Estado. Incluye la remuneración de los miembros de los órganos legislativos, del jefe del Estado y de su personal, y gastos correspondientes a los bienes y servicios utilizados en la administración de estos órganos con inclusión de los gastos destinados a la dotación y conservación de edificios y locales de oficina, así como los ocasionados por los respectivos servicios de biblioteca e investigación. Se incluyen también los gastos de los servicios de auditoría de cuentas, comisiones permanentes o especiales y otros organismos que actúan en nombre del cuerpo legislativo.

1.01.2 Administración fiscal. Los gastos relacionados con la recauda-ción de impuestos e ingresos públicos, gestión relativa a la deuda pública y fiscalización del empleo de los fondos públicos (por órganos distintos de los que actúan en nombre del cuerpo legislativo). Los organismos tradicionales son el ministerio de hacienda, la dirección de presupuesto y aquellos encarga-dos de la renta interna y de las aduanas. En los gastos correspondientes tam-bién quedan comprendidos los de gestión de las empresas financieras del gobier-no central, organizadas para la recaudación de los ahorros y acuñación de mo-nedas.

1.01.3 Regulación económica general. Los gastos de los órganos encargados de la formulación y dirección de la política general y de los programas de desarrollo (por ejemplo, el Ministerio de Economía, la Comisión de Planificación) y todos los demás organismos que se ocupan de regular las actividades económicas en general y de fiscalizar el empleo de los recursos. Quedan incluidos los organismos de regulación de precios y salarios, las juntas de conciliación de conflictos del trabajo y las dependencias encargadas de la regulación de precios y salarios, las dependencias encargadas de la reglamentación de pesas y medidas, del registro de las empresas comerciales y de la regulación de los bancos por lo que respecta a fiscalizar la política crediticia. Este grupo comprende también los gastos de gestión de los sistemas de tipos de cambio múltiples y de los fondos de estabilización de moneda.

Los organismos que se ocupan principalmente de la regulación de determinadas actividades de producción y comercio figuran bajo sus respectivas categorías.

1.01.4 Asuntos exteriores. Los gastos efectuados con el objeto de proteger y promover todos los organismos encargados principalmente de formular y ejecutar la política exterior y de ocuparse de los asuntos exteriores (por ejemplo, el ministerio de relaciones exteriores, y los servicios diplomáticos y consulares). Se incluyen en este grupo los servicios de radiodifusión y otros medios de información para los países extranjeros, así como las bibliotecas y demás actividades culturales que se llevan a cabo en el extranjero. En términos generales puede decirse que quedan incluidos los gastos de todos los organismos del país en el exterior, con excepción de los de carácter militar. Se incluyen también las aportaciones destinadas a sufragar los gastos de órganos internacionales distintos de los organismos especializados, pero no los gastos por concepto de ayuda económica al exterior; estos últimos figuran en la categoría 4.04.

1.01.5 Otros. Los gastos de administración del personal del gobierno central, la recopilación y difusión de datos para el público (por ejemplo, la oficina central de estadística) y los servicios generales no clasificados en otras subcategorías. En esta subcategoría se incluyen los servicios de registro y fiscalización de carácter social más bien que de

carácter económico (por ejemplo, registro de nacimientos, defunciones y matrimonios, y servicios de inmigración). Los pagos por concepto de transferencias a inmigrantes figuran también bajo este subtítulo.

1.02 Justicia y policía (Grupo 3 del Manual)

Todos los gastos relacionados con el mantenimiento de la ley y el orden, como los correspondientes a la dotación y conservación de locales para los tribunales de justicia, cuerpos de policía, prisiones y otros lugares de detención y corrección.

1.02.1 Administración. Los gastos relativos a la administración central de actividades relacionadas con el mantenimiento del orden interno.

1.02.2 Tribunales de justicia. Los gastos correspondientes a los tribunales de justicia y al sistema judicial. Comprenden los gastos de todos los tribunales y los órganos afines que se encargan de las actividades relacionadas con la libertad condicional y la libertad vigilada, así como los correspondientes a la inscripción de títulos de propiedad. También se incluyen en este grupo los pagos por concepto de transferencias para la ayuda legal a unidades familiares e instituciones privadas sin fines de lucro. Los organismos encargados de la regulación de las actividades económicas no se anotan aquí sino en "regulación económica general" (1.01.3), aun cuando desempeñen funciones judiciales.

1.02.3 Policía. Los gastos destinados a las actividades de policía, inclusive la regulación del tráfico. Se excluyen los gastos destinados a las fuerzas especiales de seguridad interna, los cuales se clasifican en "fuerzas armadas" (1.04.2). Las actividades relativas a la regulación del tráfico pueden también clasificarse bajo "carreteras nacionales" (3.04.4) o "caminos y calles" (3.04.5).

1.02.4 Prisiones. Los gastos destinados a la administración y conservación de las prisiones y a la construcción de nuevos edificios para ese fin.

1.02.5 Otros lugares de detención y corrección. Esta subcategoría puede compararse con la anterior, pero en relación con otros lugares de detención y corrección tales como asilos y reformatorios para delincuentes.

1.03 Investigación general y servicios científicos (Subcategoría 6a. del Manual)

Los gastos destinados a investigaciones y servicios científicos no vinculados con la prestación o fomento de un determinado tipo de servicio o actividad, sino efectuados en beneficio de toda la comunidad. Comprenden los gastos de los organismos del gobierno general que se encargan de la investigación general en el campo de la ciencia, y las aportaciones a las instituciones sin fines de lucro que se ocupan de actividades análogas. Se incluyen los gastos de investigación en materia de energía atómica —salvo aquellos destinados a la defensa (que figuran en 1.04.2)— los de los servicios meteorológicos, estudios geológicos y preparación de mapas, y otras actividades análogas. Los servicios meteorológicos que se proporcionan para atender a los medios de transporte se incluyen en la categoría 3.04.

1.04 Defensa (Categoría 2 del Manual)

Todos los gastos directamente relacionados con las necesidades y finalidades de la defensa.

1.04.1 Administración. Los gastos relativos a la administración central de las actividades de defensa.

1.04.2 Fuerzas armadas. Los gastos destinados a que el ejército, la marina y la fuerza aérea estén preparados para entrar en acción. Comprenden todos los gastos, menos los que se exceptúan más adelante —lo mismo que se trate de departamento de defensa que de otros— en lo que respecta a servicios de reclutamiento, instrucción, equipo, movilización, alimentación, vestuario, alojamiento y atención médica para atender a sus necesidades. Se incluyen también los gastos para construcciones y equipo de carácter militar y los de investigación, inspección y almacenamiento. Quedan asimismo comprendidas las cantidades que se aportan para sufragar los gastos de las organizaciones militares internacionales.

De estos gastos se excluyen: a) la ayuda militar al exterior (clasificada en 1.04.4) b) las pensiones de muerte e invalidez y otra clase de ayuda especial concedida a los excombatientes (clasificada en 2.03.3) y c) los gastos destinados directamente a fines civiles y no considerados

como parte indispensable del costo de mantenimiento de una organización auto suficiente para atender a las fuerzas armadas. Estos últimos gastos quedan comprendidos en el correspondiente título del sector civil. En caso de utilizarse a la policía para combatir rebeldes o para tareas similares, labores que exceden sus deberes normales, es preferible incluir los gastos policiales extraordinarios en este rubro, incluyendo los gastos corrientes en el 1.02.

1.04.3 Defensa civil. Los gastos correspondientes al mejoramiento de los servicios públicos con el fin de hacer frente a las situaciones de urgencia que puedan surgir en caso de guerra, a la preparación del personal de defensa civil y a la adquisición de materiales.

1.04.4 Otros. Los gastos netos causados por la acumulación de materiales estratégicos y los gastos de ayuda exterior efectuados con el propósito evidente de atender a la defensa. La distinción entre la ayuda económica exterior y la ayuda militar que se presta al exterior suele ser muy sutil y, en la práctica, la descripción que se hace en la consignación de créditos aprobada por el cuerpo legislativo puede considerarse como la mejor orientación para el objetivo que se persigue.

2. Servicios sociales y comunales

2.01 Educación (Categoría 7 del Manual)

Los gastos motivados por la dotación, sostenimiento, vigilancia y reglamentación de escuelas e instituciones de enseñanza superior como son, por ejemplo, los colegios, universidades e institutos de formación técnica. Comprenden también las actividades de educación de adultos, el establecimiento de bibliotecas y museos, y las becas o subsidios similares concedidos a título personal. Se incluyen todas las actividades educativas, a no ser que formen parte integrante de algún otro servicio gubernamental. Como ejemplos de esta excepción pueden citarse las escuelas militares, clasificadas en la categoría 1.04 (Defensa), y los reformatorios que se incluyen en la 1.02 (Justicia). Las escuelas para sordos, mudos y ciegos se consideran como instituciones de asistencia social y se clasifican como tales en la categoría 2.03 (Seguridad social y servicios especiales de asistencia

social). Cuando los gastos de los servicios de sanidad escolar ascienden a cantidades importantes, y pueden ser aislados, deben clasificarse en la subcategoría 2.02.7. El costo neto del suministro de comidas escolares económicas debe incluirse bajo el rubro 2.03.4, como servicio de asistencia social especial.

2.02 Sanidad (Categoría 8 del Manual)

Los gastos por concepto de instalaciones y servicios para prevenir y curar las enfermedades del hombre. Los gastos destinados a instalaciones o servicios similares para las fuerzas armadas no se clasifican aquí, sino bajo "Defensa" (1.04.2). Los servicios veterinarios figuran en "agricultura" (3.01.3).

Esta categoría se ha dividido con el objeto de indicar: los gastos de administración central (2.02.1); los de investigación (2.02.2); los de todos los hospitales (2.02.3), inclusive los que se han organizado para atender a los excombatientes y las aportaciones hechas a los hospitales privados; los gastos de los centros y dispensarios de servicios médicos y dentales (2.02.4), que no sean los dispensarios de puericultura que se clasifican en la subcategoría 2.03.4; los gastos correspondientes a servicios de sanidad proporcionados individualmente (2.02.5) —por ejemplo, tratamiento médico, dental y oftalmológico, y servicios de obstetricia— con inclusión de las aportaciones a los planes de seguro de enfermedad que funcionan con carácter privado; y, si fuere del caso, los gastos del plan nacional de sanidad (2.02.6) por lo que respecta a los diversos servicios de sanidad suministrados, con excepción de los gastos de administración central que figuran en la subcategoría (2.02.1).

Los gastos de los programas especiales de sanidad (2.02.7) comprenden los originados por el suministro de medicinas e instrumentos y por las actividades desarrolladas sobre el terreno con el objeto de combatir y prevenir determinadas enfermedades y llevar a cabo programas de vacunación e inmunización.

2.03 Seguridad social y servicios especiales de asistencia social (Categoría 9 del Manual)

Las diferentes clases de actividades y los pagos por concepto de prestaciones se identifican, en lo posible, según la clase de beneficiarios. Esta categoría se ha subdividido con el objeto de indicar: los gastos de administración central (2.03.1); las prestaciones de seguridad social (2.03.2) con inclusión de las relativas al seguro contra el desempleo, las aportaciones hechas con destino a los planes de seguro privado de este mismo tipo, los pagos de pensiones a los empleados del gobierno, los pagos de pensiones que no requieren aportaciones y otras formas de asistencia a los necesitados que no están relacionadas con un plan de seguridad social; las prestaciones a los excombatientes (2.03.3), entre las que figuran los pagos por concepto de ayuda a las organizaciones de excombatientes; la protección a la madre y al niño (2.03.4), con inclusión del pago de subsidios familiares y prestaciones de maternidad, el costo neto del suministro de comidas escolares económicas, gastos de clínicas de bienestar infantil y orfanatos, las prestaciones de ayuda a las madres en el hogar, etc.; la protección a los ancianos e inválidos (2.03.5); la protección a los retrasados mentales (2.03.6); y otras instituciones de asistencia social no incluidas anteriormente (2.03.7). Las transferencias a los gobiernos locales para la prestación de servicios especiales de asistencia social deben clasificarse en la categoría respectiva.

2.04 Servicios comunales (Categorías 5 y 10 del Manual)

Gastos motivados por la dotación, asistencia y mantenimiento de viviendas y por actividades relacionadas con la eliminación de barrios insalubres y los gastos relativos a la planificación y vigilancia de programas con fines múltiples para el desarrollo de la comunidad (estos últimos gastos se clasifican en el rubro 6b en el Manual). También incluye los gastos por concepto de instalaciones y servicios de incendios, destrucción de desperdicios y desagüe de aguas cloacales, abastecimiento de agua y otros servicios sanitarios, tales como la inspección de alimentos y medicinas, desinfección y regulación del humo; la dotación y mantenimiento de medios de

esparcimiento tales como parques, lugares de recreo y pistas de atletismo; y los gastos para la dotación y mantenimiento de servicios tales como jardines botánicos y zoológicos y estudios de radio y televisión. Se incluyen también las subvenciones a teatros, orquestas y grupos artísticos no comerciales, y las aportaciones a las Asociaciones Cristianas de Jóvenes (de ambos sexos), las organizaciones de niños y niñas exploradores y otras organizaciones juveniles.

3. Servicios económicos

3.01 Agricultura y recursos no minerales (Categoría 11 del Manual)

Los gastos destinados a la conservación, desarrollo y uso efectivo de la tierra, bosques, ganado, recursos pesqueros y animales no domésticos de un país. Se incluyen los gastos por servicios veterinarios, divulgación, riego y drenaje de terrenos, reclamación de terrenos perdidos, colonización, reforestación, prevención de incendios en los bosques, propagación y protección de los peces y animales no domésticos, etc. Esta categoría se ha subdividido en forma que muestre: los gastos por concepto de administración central y regulación (3.01.1), investigación (3.01.2), agricultura (3.01.3), silvicultura (3.01.4) y caza y pesca (3.01.5).

La subcategoría 3.01.1 comprende los gastos de administración central, así como los de inspección y regulación no atribuibles directamente a un determinado grupo de actividades dentro de esta categoría. Los gastos efectuados por dependencias organizadas separadamente para la regulación o inspección de una industria determinada se clasifican en la subcategoría respectiva.

Los trabajos de investigación o experimentación con varios grupos de industrias aparecen en la subcategoría 3.01.2. Los gastos de investigación relacionados directamente con una determinada industria se clasifican bajo la respectiva subcategoría.

Las subcategorías 3.01.3, 3.01.4 y 3.01.5 comprenden la formación de capital de las empresas comerciales del gobierno, así como las subvenciones, transferencias de capital y préstamos concedidos a las dependencias que operan en la industria de que se trate. También se incluyen los gastos de

gestión de las empresas financieras cuyas actividades están vinculadas con un determinado grupo de industrias anotándolos en la subcategoría correspondiente. Las empresas financieras que prestan servicios a más de uno de los grupos de industrias comprendidos en esta categoría se incluyen en la subcategoría 3.01.1.

3.02 Combustible y fuerza motriz (Categoría 12 del Manual)

Los gastos destinados a la extracción y explotación del carbón, petróleo y gas natural, incluyendo los gastos de exploración, reconocimiento, trazado de mapas y otras actividades conexas; y gastos destinados a la producción, conducción y distribución de electricidad, gas, vapor para calefacción y fuerza motriz. Esta categoría se subdivide en administración y regulación, investigación y grupos generales de industrias, como en el caso de la categoría 3.01.

3.03 Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcción (Categoría 13 del Manual)

Los gastos relacionados con la extracción, explotación y distribución de recursos minerales que no sean el carbón, el petróleo ni el gas natural; y los gastos correspondientes a la industria manufacturera y a las instalaciones relacionadas con las industrias de la edificación y construcción.

3.04 Transporte, almacenaje y comunicaciones (Categorías 4 y 14 del Manual)

Los gastos destinados a la dotación y mantenimiento de medios de transporte y comunicaciones por tierra, mar y aire. Incluye muelles, instalaciones portuarias, mejoras en las vías fluviales interiores y costeras, calles y carreteras, puentes, terminales y aeropuertos, como también mejoras de los servicios postal, telefónico, telegráfico y de radio. Incluye además gastos por concepto de almacenamiento y almacenes de depósito.

3.05 Otros servicios económicos (Categoría 15 del Manual)

Esta categoría comprende las actividades no especificadas en las categorías anteriores o aquellas que no pueden asignarse a los servicios económicos que figuran por separado en el esquema de clasificación. Se ha subdividido en forma que indique: los gastos por concepto de administración central (3.05.1); investigación (3.05.2); comercio (3.05.3); que comprende

todos los gastos por las actividades relacionadas con el comercio y las finanzas; y todos los demás servicios no incluidos en otra parte (3.05.4) como, por ejemplo, los de asesoramiento prestados tanto al sector de los negocios en general como a las actividades de esparcimiento y a las industrias que entrañan un servicio personal (cinematógrafos, teatros, restaurantes, hoteles).

3.06 Proyectos para fines múltiples. (Parte de la subcategoría 6b del Manual)

Incluye los gastos en proyectos con fines de riego, control de inundaciones, producción de electricidad, etc. y que son difíciles de asignar a determinadas actividades o servicios.

4. Gastos inclasificables (Categorías 16-20 y 10d del Manual)

Este grupo comprende los gastos que no pueden asignarse a determinados servicios o actividades, según se definen en el plan de clasificación. Incluye, por ejemplo, los intereses de la deuda general, subsidios no incluidos en otra parte, transferencias generales a gobiernos locales, ayuda económica exterior y otras transferencias inclasificables con destino al exterior. También se incluyen los gastos correspondientes a la iglesia del Estado, cuando proceda, o las aportaciones que se hacen a las organizaciones religiosas para obras de asistencia general y cualquier otro aporte para servicios sociales no especificados en el esquema de clasificación.

ANEXO V

A. ESQUEMA PRELIMINAR PARA LA IDENTIFICACION DE PROGRAMAS

1. Modelo guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos correspondientes a la función de educación

Grupo funcional 2. Servicios sociales y comunales

Función 2.01. Educación

Programa	Subpro grama	Actividad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO
I				<u>Administración central</u>
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Dirección y coordinación
		2		Relaciones públicas
		3		Prensa e informaciones
	03			Planificación y evaluación
		1		Estadísticas de educación
		2		Estudios educacionales
		3		Preparación de planes y programas
		4		Preparación de presupuestos
		5		Evaluación
	04			Asesoramiento
		1		Jurídico
		2		Técnicoadministrativo
		3		Asistencia técnica internacional
	05			Administración general
		1		Dirección y coordinación
		2		Administración de personal
		3		Adquisiciones y suministros
		4		Servicios contables y control
		5		Servicios de mantenimiento
		6		Servicios generales
		7		Inspecciones

Programa	Subpro grama	Actividad	Proyecto	Concepto
II				<u>Servicios básicos de educación</u>
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación y experimentación pedagógica
		3		Manejo de equipos y material de enseñanza
		4		Bibliotecas escolares
		5		Orientación pedagógica
		6		Servicios asistenciales
III				<u>Educación primaria</u>
	01			Administración
		1		Dirección y coordinación
		2		Planes y programas de educación primaria
		3		Administración de personal
		4		Administración de presupuesto
		5		Dotación a las escuelas
		6		Inspecciones
	02			Educación preescolar
		1		Dirección y coordinación
		2		Jardines infantiles
		3		Guarderías infantiles
	03			Educación primaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza primaria urbana
		3		Enseñanza primaria rural
		4		Becas e internados
	04			Educación primaria vocacional
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza campesina
		3		Enseñanza técnica
IV				<u>Educación media</u>
	01			Administración
		1		Dirección y coordinación
		2		Planes y programas de educación media
		3		Administración de personal
		4		Administración de presupuesto
		5		Dotación a los colegios
		6		Inspecciones

Programa	Subpro grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	02			Educación Secundaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza secundaria
		3		Becas e internados
	03			Educación comercial
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza comercial
		3		Becas e internados
	04			Educación industrial
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza industrial
		3		Becas e internados
	05			Educación agropecuaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza agropecuaria
		3		Becas e internados
	06			Educación artística
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza artística
		3		Becas e internados
	07			Educación, artes y oficios
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza artes y oficios
		3		Becas e internados
	08			Educación para el hogar
	09			Educación especial
V				<u>Educación superior</u>
	01			Financiamiento educación universitaria
	02			Financiamiento educación superior no universitaria
	03			Financiamiento investigaciones científicas

Programa	Subpro- grama	Actividad	Proyecto	Concepto
VI				<u>Formación de personal docente y administrativo</u>
	01			Administración
	02			Formación del magisterio primario
	03			Perfeccionamiento del magisterio en servicio
	04			Formación del profesorado para enseñanza media
	05			Perfeccionamiento de profesores de educación media
	06			Formación de profesores universitarios
	07			Formación de inspectores y administradores
VII				<u>Educación de adultos</u>
	01			Administración
	02			Alfabetización
	03			Educación escolar complementaria
	04			Capacitación de mano de obra
	05			Educación de la comunidad
VIII				<u>Extensión cultural</u>
	01			Administración
	02			Publicaciones
	03			Bibliotecas públicas
	04			Fomento de las bellas artes
	05			Fomento del deporte
	06			Radio, TV y cine educativos
				PROGRAMAS DE INVERSION
IX				<u>Construcción de edificios escolares</u>
	01			Administración
	02			Construcción de escuelas rurales
		1		Preparación de proyectos
		2		Construcción de aulas (lista de obras)
	03			Construcción de escuelas urbanas (lista de obras)
	04			Construcción colegios para educación media (lista de obras)
	05			Construcción edificios enseñanza superior (lista de obras)

2. Esquema guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos correspondientes a la función de sanidad

Grupo funcional 2. Servicios Sociales y Comunes

Función 2.02 - Sanidad

Programa	Subpro grama	Actividad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO
I				<u>Administración central</u>
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Dirección y coordinación
		2		Relaciones públicas
		3		Prensa e informaciones
	03			Planificación y evaluación
		1		Dirección y coordinación
		2		Estadísticas generales y bioestadísticas
		3		Estudios médicosanitarios
		4		Preparación de planes y programas
		5		Preparación de presupuesto
		6		Evaluación
	04			Asesoramiento
		1		Jurídico
		2		Técnicoadministrativo
		3		Asistencia técnica internacional
	05			Administración general
		1		Dirección y coordinación
		2		Administración de personal
		3		Adquisiciones y suministros
		4		Servicios contables y control
		5		Servicios de mantenimiento
		6		Servicios generales
		7		Inspecciones
II				<u>Servicios básicos de salud</u>
	01			Formación de personal
		1		Capacitación de personal profesional
		2		Entrenamiento de personal auxiliar
		3		Adiestramiento de personal en servicio
	02			Servicios de laboratorio
		1		Análisis químicos y biológicos
		2		Preparación de productos biológicos
		3		Investigación científica
	03			Educación sanitaria
	04			Enfermería
		1		Normas de trabajo
		2		Supervisión de enfermería

Programa	Subpro grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	05			Control de alimentos y medicamentos
		1		Control de medicamentos
		2		Control de alimentos
		3		Control de estupefacientes
		4		Control de cosméticos
	06			Servicio médicosocial
	07			Servicio nacional de transporte sanitario
		1		Aviación sanitaria
		2		Servicios terrestres
III				<u>Salud Maternoinfantil</u>
		1		Dirección y coordinación
		2		Salud prenatal
		3		Atención del parto y del recién nacido
		4		Atención del infante y preescolar
		5		Salud escolar
IV				<u>Nutrición</u>
		1		Dirección y coordinación
		2		Educación nutricional
		3		Investigación alimenticia
V				<u>Salud mental</u>
		1		Fluoración del agua
		2		Consulta dental
		3		Odontología escolar
VI				<u>Saneamiento ambiental</u>
	01			Administración
	02			Saneamiento urbano
		1		Ingeniería sanitaria
		2		Inspección sanitaria
	03			Saneamiento rural
		1		Ingeniería sanitaria
		2		Inspección sanitaria
	04			Veterinaria
		1		Control de roedores
		2		Control de la rabia
		3		Control de insectos

Programa	Subpro grama	Actividad	Proyecto	Concepto
VII				<u>Epidemiología</u>
	01			Administración
	02			Control de enfermedades transmisibles
		1		Dirección y coordinación
		2		Control de la tuberculosis
		3		Control de la malaria
		4		Control de la lepra
		5		Control de las enfermedades venéreas
		6		Control de la viruela
		7		Control de la fiebre amarilla
		8		Control del mal de chagas
		9		Control de la poliomielitis
	03			Control de enfermedades no transmisibles
		1		Dirección y coordinación
		2		Control del cáncer
		3		Control de enfermedades cardiovasculares
		4		Control del bocio endémico
		5		Control de accidentes
VIII				<u>Salud mental</u>
		1		Dirección y coordinación
		2		Alcoholismo
		3		Delincuencia infantil
		4		Clínicas de la conducta
IX				<u>Salud ocupacional</u>
		1		Prevención de enfermedades profesionales
		2		Prevención de accidentes del trabajo
		3		Ingeniería ocupacional
X				<u>Atención médica</u>
	01			Administración
		1		Dirección y coordinación
		2		Planeamiento
		3		Adquisiciones de equipos hospitalarios
	02			Servicios médicohospitalarios generales
		1		Dirección y coordinación
		2		Atención de recién nacidos
		3		Atención de pacientes hospitalarios
		4		Atención de pacientes externos
		5		Atención domiciliarios
		6		Servicios de emergencia
		7		Bancos de sangre

Programa	Subpro grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	03			Servicios médicohospitalarios especializados
		1		Dirección y coordinación
		2		Atención de pacientes hospitalizados
		3		Atención de pacientes externos
XI				<u>Financiamiento de organismos de salud</u>
	01			Financiamiento a organismos públicos (listas de organismos)
	02			Financiamiento a entidades privadas (lista de entidades)
				PROGRAMAS DE INVERSION
XIII				<u>Construcción de hospitales</u>
	01			Preparación de proyectos
	02			Construcción de hospitales generales
	03			Construcción de hospitales especiales
		1		Construcción hospitales para tuberculosos
		2		Construcción hospitales psiquiátricos
		3		Construcción hospitales contra el cáncer
		4		Construcción hospitales para leprosos
		5		Construcción hospitales para maternidad
		6		Construcción hospitales traumatológicos
		7		Construcción hospitales infantiles (lista de obras)
	04			Construcción de centros de salud
	05			Dotación de hospitales
	06			Reparación y mantenimiento

3. Esquema guía para la identificación de programas, subprogramas, actividades y proyectos en la función "Agricultura"

Grupo funcional 3 - Servicios económicos

Función 3.01 - Agricultura y recursos no minerales

Programa	Subpro- grama	Actividad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO
I				<u>Administración central</u>
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Secretaría general
		2		Prensa e informaciones
		3		Relaciones públicas
		4		Coordinación con otros organismos
	03			Asesoramiento
		1		Planificación y evaluación
		2		Presupuesto
		3		Asesoramiento jurídico
		4		Asesoramiento técnico
		5		Organización y métodos
	04			Administración general
		1		Dirección y coordinación
		2		Administración del personal
		3		Adquisiciones y suministros
		4		Servicios generales
		5		Servicios de contabilidad y control
		6		Servicios de bienestar social de los empleados
II				SERVICIOS BASICOS
	01			<u>Administración</u>
	02			Estudios e investigaciones
		1		Dirección y coordinación
		2		Estudio de suelos
		3		Investigación agropecuaria
		4		Laboratorios
		5		Estudios aereofotograméticos

Programa	Subpro- grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	03			Enseñanza agropecuaria
		1		Enseñanza a nivel primario
		2		Enseñanza a nivel medio
		3		Enseñanza a nivel universitario
	04			Economía agraria
		1		Dirección y coordinación
		2		Estadísticas agropecuarias
		3		Usos de la tierra
		4		Administración rural
		5		Estudios financiamiento de la agricultura
		6		Precios y mercados
		7		Cooperativismo
		8		Comercialización
		9		Tributación
	05			Servicios meteorológicos
		1		Dirección y coordinación
		2		Pronósticos del tiempo
		3		Estudios climatológicos
		4		Observatorios
	06			Servicios mecanizados
	07			Desarrollo de la comunidad
III				EXTENSION AGROPECUARIA
	01			<u>Administración</u>
	02			Servicios de extensión
		1		Dirección y coordinación
		2		Preparación material de divulgación
		3		Organización de clubes y mejoramiento del hogar
		4		Entrenamiento extensionistas
		5		Entrenamiento de líderes campesinos
	03			Extensión agrícola
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación de técnicas de extensión
		3		Cursos de mecanización agrícola
		4		Cursos de técnicas de producción
		5		Servicios de distribución de insumos

Programa	Subpro- grama	Actividad	Proyecto	Concepto
	04			Extensión pecuaria
		1		Dirección y Coordinación
		2		Cursos de técnicas de producción
IV				FOMENTO DE LA PRODUCCION AGRICOLA
	01			<u>Administración</u>
	02			Fomento de cultivos
		1		Cultivo de arroz
		2		Cultivo del café
		3		Cultivo de la caña de azúcar
		4		Cultivo del cacao
		5		Cultivo de frutales
		6		Cultivo del algodón
		7		Cultivos generales
	03			Servicios agrícolas
	04			Sanidad vegetal
V				FOMENTO DE LA PRODUCCION PECUARIA
	01			<u>Administración del programa</u>
	02			Fomento de la producción pecuaria
		1		Fomento de la producción lechera
		2		Fomento de la producción avícola
		3		Fomento de la producción bovina
		4		Fomento de la producción porcina
		5		Fomento de la producción ovina
		6		Fomento de la producción piscícola
		7		Fomento de industrias menores
		8		Inseminación artificial
		9		Adquisición de animales de crianza
		10		Fomento y utilización de pastos, ensilaje y henificación
	03			Sanidad pecuaria
		1		Investigación de zoonosis
		2		Investigación de nutrición animal
		3		Erradicación de la sarna ovina
		4		Combate de la brucelosis
		5		Combate de la fiebre aftosa
		6		Combate de enfermedades parasitarias
		7		Combate de la peste porcina
		8		Otras campañas de sanidad animal

Programa	Subpro- grama	Actividad	Proyecto	Concepto
VI				USO Y CONSERVACION DE RECURSOS NATURALES
	01			<u>Administración</u>
	02			Defensas de agua
		1		Dirección y coordinación
		2		Estudios agrohidrológicos
		3		Reglamentación usos de aguas
		4		Control de contaminación
		5		Arenamiento
	03			Defensa de suelos
		1		Dirección y coordinación
		2		Control de la erosión
		3		Asistencia para la conservación de suelos
		4		Conservación de tierras vírgenes
		5		Otras medidas de conservación de suelos
	04			Defensa de bosques
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación forestal
		3		Plantación y reforestación
		4		Contención de incendios
		5		Conservación de parques
		6		Sanidad forestal
		7		Entrenamiento de guardabosques
		8		Confección de inventarios de bosques
	05			Control de la pesca
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación pesquera
		3		Pesca marítima
		4		Pesca no marítima
		5		Estaciones de multiplicación de alevines
		6		Reglamentación de la pesca
		7		Confección de la carta pesquera
	06			Control de la caza
		1		Dirección y coordinación
		2		Reglamentación de la caza

Programa	Subpro- grama	Actividad	Proyecto	Concepto
VII				IRRIGACION
	01			<u>Administración</u>
	02			Estudios de regadío
		1		Dirección y coordinación
		2		Estudios agroeconómicos
		3		Estudios hidrométricos
VIII				COLONIZACION
	01			<u>Administración</u>
	02			Estudios de colonización
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación de tierras
		3		Formación del catastro de la propiedad
		4		Estudios básicos
		5		Elaboración de mapas y planos
				PROGRAMAS DE INVERSION
IX				<u>Obras de riego</u>
	01			Dirección de construcciones
	02			Construcción de obras
		1		Preparación de proyectos de obras
		2		Construcción de embalses
		3		Construcción de canales
		4		Obras de pequeña irrigación
		5		Utilización de aguas subterráneas
		6		Obras de riego por aspersión
X				OBRAS DE COLONIZACION
	01			Construcción de obras
		1		Dirección y coordinación
		2		Formación de colonias
		3		Demarcación de lotes
		4		Obras de infraestructura
		5		Obras de carácter social
	02			Asistencia técnica
		1		Formación de cooperativas
		2		Inspección
		3		Asistencia técnica a colonos

Notas sobre la clasificación por programas y actividades

Se estimó necesario dividir los programas en dos clases: los de funcionamiento que son los que están destinados a producir servicios; y de inversión que son los destinados a producir bienes de capital.

1. Programas de funcionamiento

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

Programa

Se sugirió que se entienda por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado, y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. Según el caso, cada uno de los programas podría dividirse en distintos subprogramas.

Subprograma

Se propuso denominar subprogramas, a una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo. Por ejemplo, dentro del programa de educación media se pueden establecer los

subprogramas de enseñanza secundaria común, enseñanza comercial, enseñanza industrial, enseñanza agropecuaria, enseñanza vocacional, etc., todos los cuales son ejecutados por unidades de operación bien definidas.

Actividad

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

Tareas

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

2. Programas de inversión

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

Programa

El Seminario propuso que se considere programa el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.

Subprograma

El subprograma corresponde a una división de programas complejos que comprenden ciertas áreas específicas en las que se ejecutarán los proyectos de inversión.

Proyecto

Un proyecto es un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente, como ser una carretera, un hospital, una central hidroeléctrica.

Obra

Se entiende por obra una parte o etapa en la construcción de un bien de capital específico, que forma parte de un proyecto completo, como ser un tramo de una carretera, una parte de una central hidroeléctrica, etc.

Trabajo

Se define el "trabajo como un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de una obra: el desmonte, la nivelación, el desbroce, y demás operaciones necesarias para la construcción, por ejemplo, de una carretera.

Estas definiciones permiten fijar las categorías presupuestarias y lograr su coordinación con los planes nacionales de inversión a mediano plazo y con los de desarrollo económico a largo plazo. Los participantes dejaron en claro que las definiciones anteriores son sólo una guía para el establecimiento de la programación y que debe continuarse la investigación en torno a dichos conceptos.

B. MODELO PRELIMINAR DE CLASIFICACION DE LOS GASTOS SEGUN EL OBJETO

L. Esquema simplificado de clasificación por objeto del gasto

Grupo	Subgrupo	Denominación
0		<u>Servicios personales</u>
	1	Sueldos para cargos fijos
	2	Sueldos de personal transitorio
	3	Sobresueldos
	4	Jornales
	5	Dietas
	6	Gastos de representación
	7	Remuneración por servicios técnicos
	8	Honorarios
	9	Otros
1		<u>Servicios no personales</u>
	10	Servicios de comunicaciones
	11	Otros servicios públicos
	12	Publicidad, impresión y encuadernación
	13	Viáticos y gastos conexos
	14	Transportes
	15	Arrendamientos
	16	Seguros y comisiones
	17	Mantenimiento de equipo
	18	Mantenimiento de obras
	19	Otros
2		<u>Materiales y suministros</u>
	20	Alimentos y productos agroforestales
	21	Minerales (excepto hidrocarburos)
	22	Textiles y vestuario
	23	Productos de papel cartón e impresos
	24	Productos de cuero y caucho
	25	Productos químicos y conexos
	26	Productos de minerales no metálicos
	27	Productos metálicos
	28	Productos varios y útiles
	29	Otros

Grupo	Subgrupo	Denominación
3		<u>Maquinaria y equipo</u>
	30	Maquinaria y equipo de producción
	31	Equipo de oficina
	32	Equipo médico sanitario
	33	Equipos educacionales y recreativos
	34	Equipo de transportes
	35	Equipo para comunicaciones
	36	Equipo animal (semovientes)
	39	Equipos varios
4		<u>Adquisición de inmuebles</u>
	40	Terrenos
	41	Edificios
	49	Otras adquisiciones
5		<u>Construcciones</u>
	50	Vías de comunicación
	51	Edificios
	52	Obras urbanísticas
	53	Instalaciones
	55	Construcciones agrícolas
	59	Otras construcciones
6		<u>Transferencias corrientes</u>
	60	Pensiones
	61	Transferencias directas a personas
	62	Transferencias directas a empresas
	63	Transferencias a instituciones y gobiernos locales
	64	Cuotas internacionales
	65	Becas a particulares
	69	Otras
7		<u>Transferencias de capital</u>
	70	Aportes de instituciones autónomas
		Aportes a empresas gubernamentales
	72	Aportes a gobiernos locales
	73	Aportes a personas y entidades privadas
	74	Aportes al exterior
	79	Otros aportes

Grupo	Subgrupo	Denominación
8		Deuda pública
	80	Amortización deuda interna
	81	Intereses deuda interna
	82	Amortización deuda externa
	83	Intereses deuda externa
	89	Comisiones y otros gastos
9		<u>Otros desembolsos financieros</u>
	90	Préstamos y anticipos
	91	Adquisición de activos financieros
	99	Otros
10		<u>Asignaciones globales</u>
	100	Asignaciones globales
	101	Imprevistos
	102	Partidas para refuerzo de otras asignaciones
	109	Otras

II. Definiciones generales

0. Servicios personales

Este grupo comprende todos los egresos en efectivo por concepto de servicios prestados por el personal permanente y no permanente tanto civil como militar. Incluye sueldos ordinarios, salarios, sobresueldos, gastos de representación, y toda otra remuneración en efectivo sin deducciones tanto de los programas de funcionamiento como de los de inversión (construcción de obras por administración, etc.). Excluye prestaciones en especie y contribuciones del Estado por sus funcionarios y trabajadores al sistema de seguridad social y jubilatorio.

1. Servicios no personales

Comprende los pagos de servicios, que no sean relacionados con el pago de los servicios de los empleados, y que sean hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles, como por ejemplo servicios públicos, publicidad, impresión y encuadernación, viáticos y gastos de viaje, transporte de cosas, arrendamiento de edificios, terrenos y equipos, servicios financieros, servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras, y varios servicios.

2. Materiales y suministros

Comprende la compra de artículos, materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen duración promedio prevista de un año o menos. Por razones prácticas se comprenden también los de duración eventual mayor que no se considerarán como activos fijos por su bajo valor unitario, y dificultades de inventario. También se incluyen los artículos, materiales y equipos militares, no importa su valor unitario y duración promedio.

3. Maquinaria y equipo

Incluye todo egreso por adquisición de maquinaria y/o equipo, y las de accesorios y aditamentos que se unan o complementen la unidad principal, así como los gastos de transporte e instalaciones vinculados a la adquisición.

Los renglones por objeto específico de este grupo distinguirán para cada tipo de equipo si se trata de adquisición de equipo nuevo o preexistente en uso.

Las reparaciones extraordinarias contratadas que aumenten la duración y uso del equipo más allá del término normal previsto de vida, también se incluirán en este grupo.

La categorización de los bienes en el concepto de maquinaria o equipo, responderá a las siguientes especificaciones principales: Se tratará de bienes de larga duración y de uso y carácter permanente.

4. Adquisición de inmuebles

Incluye los gastos por concepto de adquisición de terrenos y de edificios, debiendo distinguirse estos últimos, en los renglones específicos, según su tipo: Edificios para oficinas, viviendas, depósitos, etc.

5. Construcciones

Comprende los egresos para financiar nuevas construcciones por contrato, así como las adiciones y reparaciones extraordinarias también ejecutadas por contrato.

El término construcciones abarca edificios, obras urbanísticas e hidroeléctricas, carreteras, puertos, aeropuertos, instalaciones de líneas eléctricas, telegráficas y telefónicas, y obras similares.

Se entenderán por adiciones y reparaciones extraordinarias aquellas que una vez ejecutadas prolonguen la duración normal prevista o mejoren el edificio u obra en que se realicen.

6. Transferencias corrientes

Incluye los egresos corrientes en favor de empresas o personas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en servicios o bienes, como por ejemplo: Pensiones, gratificaciones personales, indemnizaciones, subsidios, subvenciones, contribuciones al Seguro Social y entidades jubilatorias, etc.

7. Transferencias de capital

Comprende los egresos sin contrapartida a favor de entidades u organismos públicos o privados, destinados a fines de inversión. Incluye las transferencias destinadas a financiar la construcción de viviendas y de otros edificios, la adquisición de maquinaria y equipo, a aumentos de las existencias o del capital circulante, las destinadas a financiar actividades crediticias, etc.

8. Deuda pública

Este grupo incluye todos los egresos vinculados con las obligaciones de la deuda pública, derivada de colocación de valores o préstamos directos tanto internos como externos. Comprende amortización, intereses, comisiones y otros gastos relacionados con el servicio de la deuda.

9. Otros desembolsos financieros

Comprende los egresos por préstamos otorgados, compra de valores de crédito, acciones y títulos que otorgan propiedad y otros desembolsos financieros similares.

10. Asignaciones globales

Egresos por concepto de gastos no clasificados en los otros grupos, partidas para gastos imprevistos y para reforzar otras partidas presupuestarias.

