



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

ST/ECLA/CONF.17/L.3
27 de noviembre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
DIRECCION DE OPERACIONES DE
ASISTENCIA TECNICA DE LAS NACIONES UNIDAS

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE
CONTABILIDAD FISCAL UNIFORME

(Santiago de Chile, 23 al 28 de noviembre de 1964)

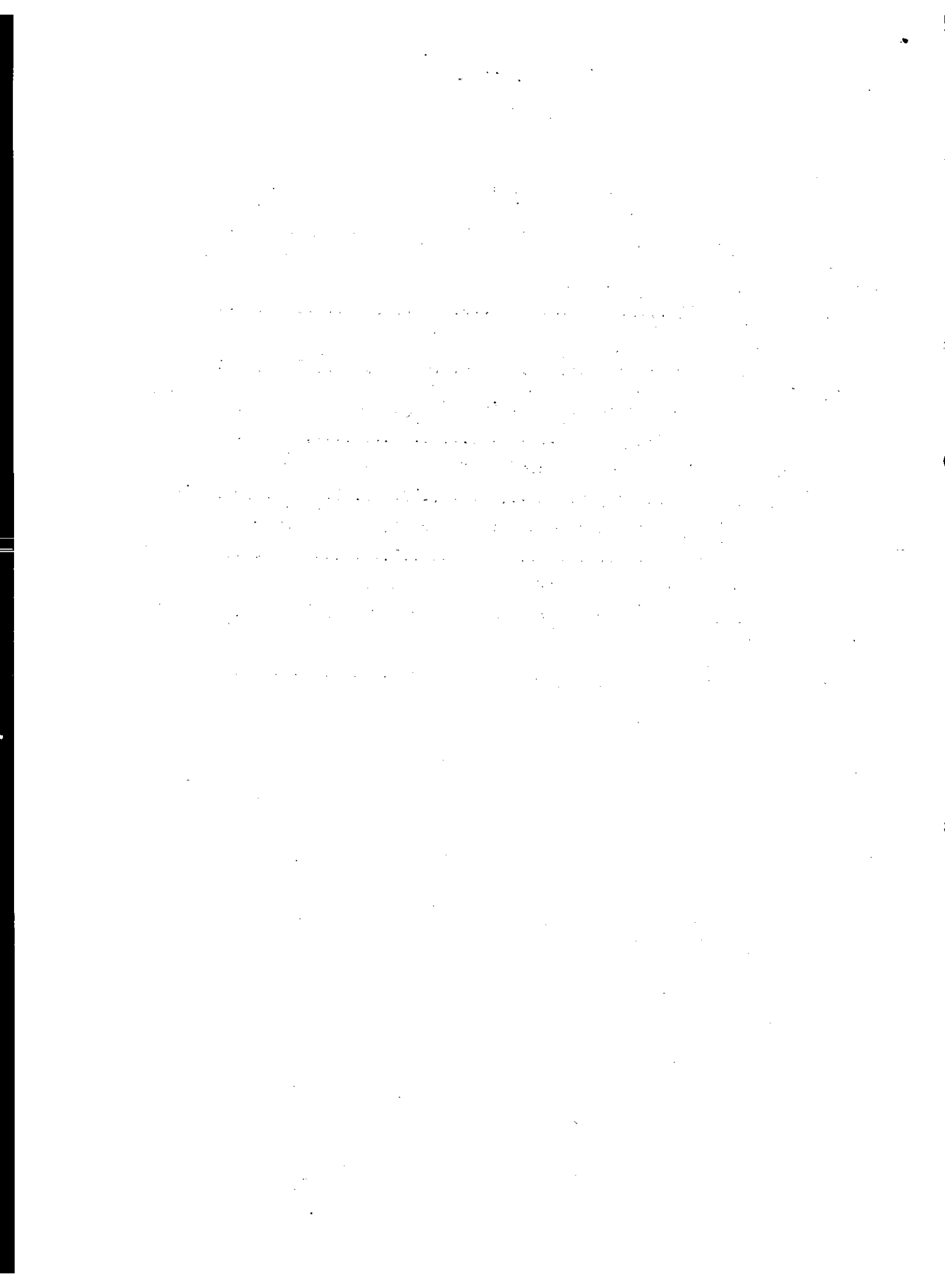
Small, illegible text block, possibly a page header or footer.

Small, illegible text block, possibly a page header or footer.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. RESUMEN DE LOS DEBATES	2
1. Relaciones entre la planificación, el presupuesto y la contabilidad fiscal	2
2. Clasificación de las cuentas fiscales para fines de contabilidad y control	6
3. Aplicación de la contabilidad de costos en las empresas del Estado	9
4. Procedimientos para la implantación de sistemas de contabilidad por programas, actividades y proyectos ...	13
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES	17

ANEXOS



I. INTRODUCCION

1. Del 23 al 28 de noviembre de 1964 se reunió en Santiago de Chile, en la sede del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, un Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Fiscal Uniforme, patrocinado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (DOAT). La necesidad de modernizar los sistemas contables fiscales a que obedeció esta reunión se había reconocido anteriormente en los Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestarias, celebradas en Santiago de Chile (1962) y en San José de Costa Rica (1963), bajo los auspicios de la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, la CEPAL y la División de Administración Pública de las Naciones Unidas.

2. En esta reunión participaron 24 funcionarios y especialistas de nueve países latinoamericanos (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y de algunos organismos especializados de las Naciones Unidas. Los participantes asistieron a las reuniones a título personal y sus opiniones no reflejan necesariamente los puntos de vista de sus gobiernos. Se contó así con el concurso de técnicos de reconocida autoridad profesional y con amplia experiencia en los campos de la planificación y la administración públicas. 1/

3. El Grupo de Trabajo se organizó con el fin de que planificadores, técnicos en presupuesto y expertos en contabilidad examinasen conjuntamente la adaptación de la contabilidad fiscal a la planificación del desarrollo y a los presupuestos por programas.

4. La conveniencia y oportunidad de la reunión de este Grupo de Trabajo derivó del interés creciente de los gobiernos latinoamericanos por utilizar presupuestos por programas, para medir los resultados efectivos de sus esfuerzos. Casi todos los países latinoamericanos utilizan hoy presupuestos por programas vinculados a planes de desarrollo a plazo largo y mediano; al hacerlo, encaran problemas de control y evaluación de los resultados obtenidos, y de aquí la necesidad de un sistema contable que registre las transacciones y las presente de modo que facilite el análisis de los programas, actividades y proyectos, y permita controlar su realización y resultados. En muchos países de América Latina el sistema contable es aún tradicional, y no permite verificar cómo y en qué grado cumplen los gobiernos sus planes de acción. De aquí la necesidad de estudiar la modernización de esos sistemas, adaptándolos a las exigencias de la integración de los procesos de planificación, presupuesto y contabilidad.

5. Las deliberaciones del Grupo de Trabajo se basaron en el siguiente temario: 2/

- i) Relaciones entre la planificación, el presupuesto y la contabilidad fiscal;
- ii) Clasificaciones de las cuentas fiscales para fines de contabilidad y control;

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

2/ Véase el temario anotado en el anexo II de este informe.

- iii) Aplicación de la contabilidad de costos en las empresas del Estado;
- iv) Procedimientos para la implantación de sistemas de contabilidad por programas, actividades y proyectos.

6. El Grupo de Trabajo discutió la forma de modernizar los sistemas de contabilidad fiscal a la luz de las experiencias de los países y de las sugerencias contenidas en el documento Sistema de contabilidad fiscal uniforme para los presupuestos por programas en América Latina (ST/ECLA/CONF.17/L.2), preparado para esta oportunidad por consultores de la CEPAL y el Instituto, conjuntamente. En el anexo III se incluye la lista completa de los documentos presentados al Grupo de Trabajo.

7. En la reunión de apertura dió la bienvenida a los participantes el señor Alfonso Santa Cruz, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL. Enseguida se designó Director de Debates al señor Gonzalo Martner (Instituto).

8. Para preparar el informe final, se designó un comité de redacción formado por los señores Tesón (Argentina), Barbosa (Colombia), Murillo (Costa Rica), Anguiano (México) y Rivera (Venezuela).

9. En la reunión de clausura, celebrada el 28 de noviembre de 1964, y después de haberse aprobado el presente informe, se agradeció a los organismos patrocinadores del Grupo de Trabajo su contribución al éxito de las deliberaciones, y la buena organización y funcionamiento de los trabajos. Después de agradecer la colaboración de los expertos asistentes, se clausuraron las deliberaciones del Grupo de Trabajo.

II. RESUMEN DE LOS DEBATES

1. RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACION, EL PRESUPUESTO Y LA CONTABILIDAD FISCAL

10. El Grupo de Trabajo inició sus deliberaciones considerando la necesidad de integrar los procesos de planificación, presupuesto, contabilidad, información, control y evaluación, a fin de dar coherencia a un sistema gubernamental que defina metas, asigne medios y controle resultados. Se estableció que el objetivo de la planificación era determinar las metas que habrán de alcanzarse en plazo largo, mediano y corto, y definir las operaciones necesarias para darles cumplimiento. En este último sentido, se precisó que corresponde a los planes anuales esbozar las operaciones necesarias para lograr los objetivos fijados. El presupuesto del sector público recoge esas operaciones y a través de sus programas establece la asignación de recursos correspondientes, midiendo los costos de las labores que se emprenderán. La contabilidad fiscal hace el registro de las transacciones a que da lugar la ejecución de las operaciones fijadas. El proceso de informar se basa en ese registro para presentar en forma periódica los datos concretos acerca de lo realizado; al respecto, se estableció que la información debería cubrir los aspectos financieros y los resultados obtenidos, expresados también en unidades de medida que permitan el control y la evaluación de los programas.

11. La integración de los procesos mencionados, supone la adopción de metodologías uniformes para establecer las metas de los planes, de los presupuestos y su correspondiente registro contable. De aquí la necesidad de establecer unidades para la medición de los resultados que sean comunes a planes, presupuestos y contabilidad. Es preciso también definir centros de costos uniformes para estos distintos instrumentos, lo que podría lograrse estableciendo una estructura similar de programas, actividades y proyectos dentro de cada sector de la actividad gubernamental. Este proceso de integración debe hacerse extensivo al control y a la evaluación. Para los fines del análisis global y sectorial se requieren clasificaciones económicas, funcionales y sectoriales comunes, así como para fines operativos es indispensable adoptar clasificaciones uniformes por objeto del gasto, por programas y por instituciones.

12. El Grupo de Trabajo coincidió en señalar la conveniencia de ir a una reforma gradual de los sistemas contables en los países latinoamericanos, a fin de adaptarlos a las exigencias de la planificación y de los presupuestos por programas. En orden a precisar los alcances y las repercusiones de dichas reformas, los distintos participantes dieron a conocer los esfuerzos desplegados con tal objeto en los distintos países, señalando además los principales problemas y obstáculos que han debido encararse.

13. En la Argentina, últimamente se trabaja en la modernización de los regímenes presupuestario y contable con el fin de poder ser utilizados como medios para el análisis macro-económico y el mejoramiento de la eficiencia de la administración estatal. Con la reciente presentación del plan elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo, se están implementando los mecanismos para adecuar aquellos instrumentos a las necesidades que originará su puesta en marcha. Ello significará, en consecuencia, la programación anual como un todo de las actividades del sector público, como asimismo el ulterior registro, evaluación y control sobre su gestión. Entre las medidas concretas adoptadas, se encuentra la creación de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la que forman parte la Dirección Nacional de Finanzas, que tradicionalmente formula el presupuesto, la Contaduría General de la Nación, y las Direcciones Generales del Servicio Civil e Impuestos y Contribuciones, con el objeto de obtener una mejor coordinación en la administración financiera, como así también las nuevas direcciones de Programación Presupuestaria, Evaluación de Programas, Organización y Métodos, y Estudios e Investigaciones. Con el objeto de instrumentar los mecanismos conducentes a la obtención de los costos operativos, se ha decidido la realización de un inventario general de los bienes patrimoniales, a ser efectuado periódicamente cada cinco años. Se cuenta con un clasificador que fue utilizado en el Censo de 1947, el que será revisado y ampliado para un mejor análisis por especies. Se han dictado disposiciones para compatibilizar los registros de la contabilidad de presupuesto y la patrimonial, como asimismo para la incorporación de la inversión real en el momento en que se produzca el ingreso de los bienes físicos. Con el fin de divulgar

/estos nuevos

estos nuevos procedimientos y facilitar actitudes favorables a los cambios que originarán los mismos, se han efectuado reuniones y seminarios con los funcionarios que actúan a nivel de decisión, sistema que se extenderá a otros niveles posteriormente.

Entre los obstáculos más importantes con que se tropieza se señaló la rigidez de las normas legales vigentes; la extraordinaria proliferación de las partidas por objeto del gasto; la excesiva autonomía presupuestaria de las empresas del Estado; la improvisación que significa efectuar compromisos apresurados de gastos al finalizar el ejercicio para asegurar las partidas; la existencia de un sistema contable que establece un régimen de competencia para los gastos y de caja para los recursos.

Frete a esta situación, el gobierno ha iniciado un sistema de reformas por etapas; en 1964 se introdujeron las clasificaciones económica y funcional, y en el proyecto de presupuesto para 1965 se incluye un anexo que contiene el presupuesto de inversiones públicas clasificado por programas y proyectos; en 1966 se espera presentar todo el presupuesto del gobierno federal clasificado por programas, como documento informativo. El sistema contable será reformado para adecuarlo a las nuevas necesidades, sistematizando todo el registro de transacciones mediante el uso de computadores.

14. En Chile, el presupuesto por programas sólo se ha introducido en un ministerio tomado como experiencia "piloto". Para 1965 se espera extenderlo a otros tres. El registro de las transacciones no ha creado mayores problemas; sin embargo la legislación contable y financiera es muy rígida y sus normas impiden la adopción de nuevas técnicas. Esas normas imponen la contabilidad de caja y establecen un sistema de cuatro presupuestos - presupuesto corriente en moneda nacional, presupuesto corriente en moneda extranjera, presupuesto de capital en moneda nacional y presupuesto de capital en moneda extranjera - todos los cuales se presentan por separado, lo que hace muy difícil la formación de centros de costo en el nivel de programas, actividades y proyectos.

15. En Costa Rica, se han elaborado para los ejercicios 1964 y 1965 presupuestos por programas para el gobierno central, faltando extender esta técnica a las instituciones autónomas, de gran importancia económica. Se ha introducido recientemente un sistema de control de resultados, pero han surgido problemas vinculados al sistema jurídico-financiero, que sigue siendo tradicional en muchos aspectos, y al adiestramiento del personal de la administración pública. Un elemento positivo es la nueva actitud adoptada por la Contraloría General, que favorecerá la modernización del sistema contable y de los métodos de control.

16. En Colombia, la contabilidad ha sido encomendada por mandato constitucional a la Contraloría General de la República, que lleva la contabilidad por el sistema de competencia. A partir de 1960, el gobierno ha formulado presupuestos por programas el nivel central y en

/el descentralizado.

el descentralizado. Estos presupuestos siguen las orientaciones de los planes de desarrollo y de inversiones aprobados, y han hecho necesario reformular las bases del sistema contable, recogiendo la experiencia adquirida en esos años. La resolución 2287 de 1963 de la Contraloría General de la República impartió normas para la contabilidad. El punto esencial sobre el cual se fundamenta el sistema, consiste en establecer la simultaneidad entre el egreso de fondos y el incremento patrimonial por las transacciones que impliquen compra de bienes o servicios aplicables al costo de las adquisiciones. De esta manera toda erogación, imputada al presupuesto de fondos por los conceptos precitados, incrementa el activo patrimonial del Estado, cuyas incidencias se reflejan a través de los inventarios permanentes.

Este principio de simultaneidad entre la ejecución presupuestal y la capitalización de la inversión es también valioso cuando se trata de operaciones celebradas a crédito en desarrollo del presupuesto de competencia, en donde la adquisición se contabiliza aún cuando no se haya cancelado su valor. El sistema implantado facilita la contabilización de los costos históricos y permite el análisis y la programación de costos haciendo posible el control mes a mes de lo programado y lo ejecutado, así como también la corrección oportuna de la política seguida. Para iniciar la aplicación de dicho sistema en 1963 se realizó un inventario de los bienes gubernamentales, que reveló algunos casos de errónea política de abastecimiento. El sistema de inventarios permanentes facilitará una utilización más racional de los recursos gubernamentales; además, se espera vincular el sistema contable del presupuesto de inversiones con la contabilidad patrimonial, con el fin de controlar mejor las inversiones y el capital acumulado. Se ha creado dentro de la Contraloría una Oficina de Planeamiento encargada de elaborar el sistema contable que se adapte a las necesidades del desarrollo. En el futuro se espera descentralizar el control previo para su mayor efectividad. En líneas generales, la experiencia colombiana muestra que no es difícil establecer sistemas de costos en la administración pública y crear nexos con la contabilidad patrimonial.

17. En México los esfuerzos por adaptar las modalidades fiscales a los requerimientos de la planificación se iniciaron en 1954. Así, en un Plan relativamente reciente denominado de Acción Inmediata, que contiene una programación de las inversiones públicas, se utilizaron las clasificaciones económica y funcional adoptadas en aquel año. No existe todavía una clasificación por programas y actividades, pero no sería muy difícil implantarla en el Presupuesto de la Federación. Donde surgen problemas, sin embargo, es en el sector de las empresas autónomas, y también, por razones jurídicas, en los gobiernos de los estados.

18. En Paraguay, el presupuesto por programas se implantó por Ley en 1962 y ya se han elaborado tres presupuestos de este tipo - en nivel central y descentralizado. Sin embargo, la nueva Ley Orgánica de Presupuesto no se ha complementado con una ley de contabilidad, de modo que el sistema contable sigue siendo el tradicional. Al ejecutar los presupuestos, se encaran problemas como la falta de entrenamiento de los funcionarios públicos y de metodologías para evaluar los resultados y controlar los logros.

/19. En

19. En Uruguay se han desplegado esfuerzos para modernizar los presupuestos. Recientemente se ha creado la Oficina Central de Presupuesto, y se han programado los gastos del Gobierno Central y de algunas empresas públicas. Sin embargo, el Poder Legislativo ha preferido discutir el presupuesto sobre bases tradicionales, quedando el presupuesto programado como un instrumento orientador del Poder Ejecutivo. Las principales dificultades que enfrenta el país para modernizar sus sistemas presupuestarios y contables se refieren a aspectos como: existencia de un presupuesto de gastos desvinculado del de inversiones y del presupuesto de recursos, para un período de cuatro años; la dificultad para coordinar los presupuestos anuales de los entes autónomos; las distorsiones creadas por el proceso inflacionista; la falta de legislación orgánica presupuestaria y contable; la falta de contabilidad patrimonial; la carencia de funcionarios adiestrados en las técnicas modernas de presupuesto y contabilidad; el empleo de contabilidad de competencia en el presupuesto de gastos, y de caja en el de ingresos; y la necesidad de racionalizar la estructura administrativa.

20. En Venezuela, se ha aprobado el Plan de la Nación para cuatro años, el que se expresa anualmente en el presupuesto-programa del gobierno. Los problemas que se han presentado se refieren a la institucionalización del presupuesto por programas -aún no se dicta la nueva ley orgánica del presupuesto- y al control de la ejecución de los programas, sobre cuyos avances sólo últimamente se ha iniciado un proceso sistemático de informes. El Congreso discute ahora el presupuesto-programa, y el Consejo de Ministros ha aprobado un sistema de control de resultados, esperándose que el Ministro de Hacienda presente todos los años una memoria anual que analice lo programado y lo ejecutado. La contabilidad fiscal venezolana es tradicional y se encuentra en proceso de reforma, mediante la implantación de la contabilidad integral representada por el Balance General de la Hacienda Pública Nacional, que permite en su estructura de cuentas la incorporación de los sistemas contables correspondientes para satisfacer los requerimientos de los presupuestos por programas.

2. CLASIFICACION DE LAS CUENTAS FISCALES PARA FINES DE CONTABILIDAD Y CONTROL

21. Los participantes estuvieron de acuerdo en que el establecimiento de patrones comunes de clasificación de las transacciones gubernamentales, constituía uno de los aspectos básicos para lograr la integración de los procesos de planificación, presupuestos, contabilidad, información, control y evaluación. Para orientar la discusión acerca de los distintos sistemas de clasificación, los participantes tuvieron ante sí el documento preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, titulado "Esquema Uniforme de Clasificación de las Cuentas del Sector Público, adaptado a los países de América Latina". Doc.ST/ECLA/Conf.17/L.1, y el "Manual para la Clasificación de las Transacciones del Gobierno según su carácter económico y su Función" de Naciones Unidas, N° Venta: 58/AVI.2.

22. Se estimó de gran interés la posibilidad de ofrecer a los gobiernos una orientación acerca de la información que debería producir el sistema contable con vistas a satisfacer las necesidades provenientes de los estudios y programaciones en el sector público. En este sentido, se estuvo de acuerdo en que no todas las clasificaciones deben ser incorporadas en todos los niveles del proceso contable. Al efecto, se subrayó que existen por lo menos dos tipos de clasificaciones: las que muestran las operaciones del gobierno, dentro de las cuales se incluyen las clasificaciones "institucional", "por programas y actividades" y la "por objeto del gasto"; y aquellas que sirven a propósitos de análisis de política presupuestaria, como ser la "funcional", la "sectorial" y la "económica". Estas últimas resultan de un trabajo de reclasificación, fácilmente realizable cuando las clasificaciones operativas están bien estructuradas: la agregación de la institucional permite llegar a la funcional; de la por programa y actividades se llega a la sectorial; de la por objeto se pasa a la económica.

23. Se llamó la atención en el sentido de que no obstante los esfuerzos que distintos países han hecho por mejorar sus clasificaciones, aún existen dificultades grandes para que la contabilidad de los países registre las nuevas necesidades de información y pueda presentar datos y balances que posibiliten el análisis no sólo de las operaciones contables, sino también de la política fiscal y de los planes de desarrollo.

24. Para facilitar el mejoramiento del proceso de información, el Grupo de Trabajo discutió los esquemas de clasificaciones uniformes a ser utilizados por los sistemas contables, en lo que respecta a la presentación de los gastos según el objeto, las funciones, los programas y proyectos, las instituciones, y los renglones económicos. También se discutió la necesidad de establecer esquemas modelos de clasificación de los estados financieros a ser preparados por las oficinas de contabilidad del estado. Se estuvo de acuerdo en que los distintos criterios de presentación de la información, adaptados a los requisitos del análisis de la política gubernamental y de la planificación, constituirán poderosos auxiliares para mejorar la formulación de planes y políticas de desarrollo y facilitarán el control sobre sus resultados específicos, a la vez que racionalizarán los procesos de contabilidad y auditoría fiscales.

25. Algunos participantes opinaron que la contabilidad es una "técnica de seguimiento" del presupuesto y por consiguiente sus informes dependen de la forma como viene estructurado el presupuesto. Otros sugirieron que, a la inversa, por el carácter de anualidad del presupuesto, éste sirve al sistema contable que tiene un carácter permanente y es más amplio en sus finalidades, pues comprende no sólo el uso de fondos, sino demás aspectos como el movimiento de aprovisionamiento, de la producción, de ventas, etc. en que incurren las entidades y empresas del Estado. En tal sentido se subrayó la necesidad de concebir al presupuesto, entre otros, como un mecanismo para establecer costos predeterminados de las actividades gubernativas y a la contabilidad, como el reflejo de los costos históricos. De este modo, el presupuesto, además de ser un instrumento para fijar metas a la acción gubernativa, facilita la medición de los costos.

26. Otros participantes plantearon el problema de que un esquema detallado de clasificaciones puede ser de difícil aplicación debido a las restricciones legales, lo que implicaría una modificación de las normas jurídicas contables. Se combinó que ésta era sólo una limitación para aquellos países en que existen legislaciones rígidas, pero que en muchos casos existía bastante flexibilidad para adoptar los diferentes tipos de clasificaciones. Se insistió que incluso en algunos países existían obligaciones legales para preparar ciertas clasificaciones, pero que estas no se habían llevado a la práctica; entre éstos se citó a Chile, Paraguay, Perú, Brasil, y Panamá.

27. Algunos participantes señalaron que el sistema contable no había producido más información para los fines de planificación porque los responsables de esta última no habían determinado aún los tipos de información que requerían. Otros participantes sostuvieron que desde hace muchos años se habían venido formulando clasificaciones para análisis macroeconómicos - cuenta de fuente y usos de fondos, de insumo-producto, y de producto e ingresos nacionales - como asimismo para análisis sectorial, - clasificaciones de actividades económicas, funcionales, etc. por lo que cabría señalar que los sistemas contables podrían haber encontrado en dichos esquemas una orientación adecuada.

28. Se sostuvo que un sistema detallado de clasificaciones podría tener un costo muy elevado para su administración. Al respecto, algunos participantes opinaron que la información sobre programas, costos, funciones y demás, permitirían introducir economías importantes y elevar el rendimiento del gasto público cubriendo con creces las erogaciones incurridas. Se planteó además la conveniencia de un sistema descentralizado de contabilidad, de manera de no recargar en exceso al organismo central de contabilidad, indicándose al efecto, que, por ejemplo, la contabilidad de costos y algunas clasificaciones muy detalladas sean llevadas en el nivel de las unidades operativas.

29. La urgencia por introducir esquemas de clasificaciones como el propuesto en los documentos que sirven de base al debate, fue observada por algunos participantes quienes sostuvieron la necesidad de ampliar no sólo el tipo de informaciones, sino la amplitud que ella cubre dentro del sector público. Al respecto se citaron los casos de algunos países en los que los informes contables sólo cubren el gobierno central, en circunstancias que este participa solamente en alrededor del 40 al 50 por ciento del gasto público.

30. Algunos participantes llamaron la atención al hecho de que la falta de coordinación entre los sistemas contables y los de presupuesto y planificación es una consecuencia de la ausencia de comunicaciones permanentes entre los planificadores, los presupuestadores y los contadores. Al respecto, se sugirió la conveniencia de procurar que estos tres tipos de expertos hablasen un idioma técnico común y se institucionalizaran mecanismos de consulta entre ellos. A tal objetivo podría contribuir

/la creación

la creación de comités consultivos integrados por representantes de las oficinas de planificación, de presupuestos, de contabilidad y de contraloría.

31. Con respecto a las clasificaciones mismas, algunos paritipantes señalaron la conveniencia de simplificar los esquemas propuestos. Se sostuvo, por ejemplo, que la clasificación económica es demasiado detallada en la parte de gastos y que en la parte de ingresos no distingue entre recursos de origen nacional y del sector externo. Se indicó, además, que la clasificación por objeto no debería ser muy amplia, pues el exceso de detalles resta flexibilidad a los administradores. Sobre la clasificación sectorial se sostuvo que ella implica una nueva forma de presentación de las funciones adpatadas a las necesidades del análisis del desarrollo económico, de la misma manera que la clasificación económica es en cierto modo la readaptación de la clasificación por objetos para fines de análisis económico. Con respecto a la por programas y actividades se consideró que la estructura institucional de los gobiernos, dificulta crear clasificaciones más racionales, pues es preciso ajustar los programas a la organización administrativa vigente,

32. Algunos participantes pusieron de relieve la necesidad de mejorar los presupuestos de ingreso, tanto en clasificaciones como en sus métodos de cálculos. Este tema deberá continuar siendo estudiado atentamente en el futuro, pues el éxito de la programación de los gastos depende en gran medida de un financiamiento oportuno. Se estimó además, que deben formularse métodos de medición de los costos de fiscalización y recaudación de los impuestos.

33. Al finalizar el debate, se concluyó que el presupuesto debería responder a diversos interrogantes, para los que cada clasificación tiene su respuesta. A la pregunta de ¿qué va a hacer el gobierno?, la clasificación por programa da la respuesta; a la de ¿quién va a hacerlo?, responderá la clasificación institucional; a la de ¿cómo va a hacerlo?, resp nde la clasificación por resultados; a la de ¿qué cosas se necesitan para hacerlo?, la por objeto; a la de ¿cuál es efecto global?, la clasificación funcional y la económica; a la de ¿cuál será su aporte a cada sector de actividad?, la clasificación sectorial. A la pregunta ¿cuando se hará?, responde la clasificación por períodos que sirve para elaborar "cronogramas" de ejecución destinados a incorporarse en presupuestos de manejo de la caja fiscal.

3. APLICACION DE LA CONTABILIDAD DE COSTOS EN LAS EMPRESAS DEL ESTADO

34. Los participantes estimaron de alto interés la discusión sobre la necesidad de establecer mejores métodos de planificación y contabilidad en las empresas públicas, especialmente en actividades como el fomento de la agricultura, la energía, la industria, el transporte y el comercio. Hasta ahora, en la mayoría de los países latinoamericanos el grado de adelanto de los sistemas contables de las empresas públicas independientes en materia de medición de costos. Surge asimismo el problema de establecer un mecanismo de planes anuales que se refleje en un presupuesto por programas, actividades y proyectos cuyos resultados puedan registrarse a esos fines.

35. El Grupo de Trabajo discutió las modalidades concretas que debería revestir tal sistema referido a cada tipo de empresa y ajustado a las necesidades de la planificación. Este debate se basó en el documento titulado Sistemas de contabilidad uniforme para los presupuestos por programa en América Latina, (ST/ECLA/CONF.17/L.2), capítulos VIII y IX. Con el fin de organizar las deliberaciones el Grupo de Trabajo se ciñó al siguiente esquema:

Supuestos necesarios para el análisis de los costos en las empresas públicas

36. Teniendo en cuenta los grados diversos de perfeccionamiento de las técnicas contables en las diferentes empresas del Estado Latinoamericanas se establecieron los siguientes supues os básicos: i) No existen grande diferencias en las técnicas de operación internas de las empresas privadas y de las empresas del estado, salvo en su financiamiento y objetivo. Esto incluye la utilización de sistema de contabilidad general de tipo privado; ii) no existe imposibilida técnica para implantar presupuestos por programas internos en las empresas del estado; éstos deben ajustarse a las características internas propias de cada empresa y, gradualmente a los lineamientos del presupuesto central; iii) la autonomía administrativa que poseen las empresas del Estado da mayor flexibilidad a sus operaciones, y iv) es necesario aplicar un sistema que, a través del presupuesto evalúe y coordine la planificación y los resultados que ella alcance.

Clasificación de las empresas de Estado y su sistema de contabilidad de costos

37. En este punto se reconoció la necesidad de clasificar las empresas del Estado por tipos, pues existe una gran variedad de empresas que abarcan un basto campo de actividades. Al respecto se puso de relieve que existen diferentes sistemas de contaoidlidad de costos para diferentes tipos de empresas, y que tales sistemas brindan soluciones diversas para los diversos tipos de empresas y organismos en los que han de aplicarse. Con todo, se insistió en que, pese a existir una gran variedad de sistemas, cada empresa deberá adaptar el que utilice a sus propias modalidades internas. Enseguida, los participantes expusieron lasituación de las empresas públicas en diferentes países latinoamericanos, señalando su diversidad y la complejidad que alcanzan sus operaciones.

El presupuesto por programa interno y sus relaciones con el presupuesto central

38. En este aspecto, se hizo notar que la operación de un sistem presu- puestario por programa i.terno en las empresas requiere sólo la aplicación de la contabilidad de costos, sino también el establecimiento de vínculos con el presupuesto central. De aquí se deducirían una serie de características en lo que a contabilidad general se refiere.

39. Se señaló que existirían dos métodos para relacionar el presupuesto por programa interno con el presupuesto central. El primero de ellos sería la integración de la totalidad del presupuesto por programa de la empresa en el presupuesto central. El segundo método sólo incluiría en el presupuesto

/central los

central los resultados netos entre la empresa del Estado y el gobierno central. Algunos participantes destacaron que la segunda modalidad parecería más conveniente para los efectos contables, pues simplifica la presentación presupuestaria dentro de la empresa y en la contabilidad general de La Nación. Por otra parte, la adopción del método que sólo considera los resultados netos obligaría a incluir en la formulación del presupuesto y en la representación de los resultados (a través de los estados financieros del sector público), algunos antecedentes adicionales que permitieran visualizar las proyecciones de las empresas del Estado dentro de la programación económica nacional.

Otros participantes consideraron que quizás debería irse a un presupuesto único del sector público, dividido en : gobierno general y empresas públicas, para facilitar la planificación y formulación de políticas coherentes para todo el sector, respetando la administrativa, contable, y operativa de las empresas, a fin de no restarles flexibilidad y eficiencia. Lo anterior no implica en modo alguno la inclusión de las empresas en el régimen fiscal central; respetando su autarquía, sólo procura facilitar la planificación y coordinación del sector público.

Posibilidad y necesidad de la aplicación de la contabilidad de costos en las empresas del Estado.

40. Al respecto, el Grupo de Trabajo consideró la posibilidad técnica de aplicar la contabilidad de costos en las empresas del Estado, haciendo notar que sólo las condiciones políticas, legales, etc. podrían dificultar su implantación. Se reconoció la necesidad apremiante de implantar este tipo de contabilidad dentro de las empresas, sea que ellas utilicen los presupuestos tradicionales, los presupuestos por programas o que no utilicen ningún sistema presupuestario. En el caso de aquellas empresas que hayan adoptado o vayan a adoptar la técnica presupuestaria por programa, esta necesidad se hace más urgente.

Requerimientos internos para la implementación de un sistema de contabilidad de costos

41. Sobre esta materia el Grupo de Trabajo especificó los pasos indispensables que debe dar una empresa para implantar un sistema de contabilidad de costos; i) Clasificación de gastos. Se mostró la necesidad de que las empresas cuenten con una clasificación de gastos acorde con sus modalidades internas de operación, y se recalcó la rigidez que puede ocasionar la imposición de todos los clasificadores de gastos del gobierno central; ii) Determinación de centros de costos. Se señalaron las modalidades que puede revestir este concepto y la relación que existiría entre él y la técnica presupuestaria utilizada; iii) Procedimientos para determinar los costos unitarios. Se señaló la necesidad de incorporar procedimientos para la determinación de costos unitarios que se ajusten al sistema de contabilidad de costos utilizado, teniendo en cuenta el tipo de empresa que aplica el sistema; iv) Incorporación de rutinas y procedimientos administrativos para la operación del sistema. Se señaló la necesidad de incorporar estos elementos como requisito fundamental para la recopilación de los valores de las cifras que se refieren a la actividad interna y para la medición y cálculo de los costos; v) Creación

/de departamentos

de departamentos de contabilidad de costos. La operación de los sistemas de contabilidad de costos en las empresas del Estado, haría necesario crear departamentos de contabilidad de costos. Estos departamentos, se expuso, tendrían su ubicación lógica, en calidad de división, dentro de los departamentos de contabilidad general.

Requerimientos previos para la puesta en marcha de un sistema de contabilidad de costos

42. Sobre esta materia se discutieron tres aspectos fundamentales:

i) Labor de persuasión. Se discutió la necesidad de efectuar una labor de convencimiento, partiendo desde el Gobierno Central y llegando hasta los diferentes niveles de las empresas del Estado, con el fin de hacer ver y aceptar la necesidad de aplicar sistemas presupuestarios por programas internos y sus correspondientes sistemas de contabilidad de costo, y las ventajas que el hacerlo acarrearía; ii) Capacitación del personal. Es imprescindible capacitar al personal en las técnicas presupuestaria y de contabilidad de costos, para lograr el funcionamiento armónico de los sistemas. Esta labor de capacitación debe incluir la capacitación del personal actual de las empresas del Estado, y el establecimiento de las medidas necesarias para contar en el futuro con personal capacitado que permita continuar y mejorar la aplicación de los sistemas; iii) Asesoría técnica a las empresas del Estado. En caso de que las empresas no tengan medios propios internos para elaborar y poner en marcha los sistemas propuestos, debería contarse con medios para proveerlas de una adecuada asesoría, que podría canalizarse a través de diferentes modalidades. Entre éstas se destacó la posibilidad de utilizar las oficinas de presupuestos de contabilidad y de organización y métodos, los centros de productividad, las oficinas especializadas que pueda tener el gobierno, o el concurso de las diferentes misiones de los organismos internacionales. En todo caso, debería propenderse a la creación de mecanismos locales que permiten otorgar esta asesoría.

Planeamiento y control de las actividades de las empresas del Estado

43. Sobre el particular, se discutió la necesidad de fortalecer la organización y el mecanismo del gobierno central para que ellos permitan encauzar el planeamiento de las actividades de las empresas del Estado y a la vez, evaluar el resultado de sus operaciones; en este último sentido, se consideró que las actuales Contralorías podrían actuar en el campo de la auditoría de las empresas del Estado. Se señaló asimismo que la auditoría no debe traducirse, como suele suceder en un mero examen de papeles y documentos, sino que debería ampliarse a un examen completo de las operaciones controladas.

44. Sobre el control y la evaluación de resultados, se concluyó que es necesario crear una organización destinada a recibir los informes de progreso, a sustanciarlos, y a presentarlos debidamente sistematizados, a las autoridades de gobierno.

45. Algunos participantes consideraron que el presupuesto del sector público constituye el plan de acción a corto plazo para el gobierno, y que su ejecución exige, en el caso del gobierno central, la aprobación legal de las apropiaciones de fondos. El presupuesto es, un plan de acción, cuyos recursos pueden asignarse por ley en una parte de la esfera del sector público. En

/consecuencia,

consecuencia, el presupuesto-programa viene a ser el documento de trabajo de la administración pública; a él podría anexarse un articulado legal que detallaría al nivel de instituciones, programas y objeto del gasto, las apropiaciones de los recursos necesarios para cumplir las metas postuladas en cada sector y programa. Por decreto o resolución, el Ejecutivo podría distribuir las partidas de gastos al nivel de ítem y/o artículos, y de actividades, dando flexibilidad al proceso de traslados dentro de un programa, pero sin alterar la distribución al nivel de sectores y programas.

46. Desarrollando este planteamiento, se acordó, que en el caso de las empresas públicas, el uso del presupuesto-programa como plan de acción del gobierno requiere: i) Establecer costos internos mediante las técnicas que también se aplican en la empresa privada incorporando periódicamente estos costos a los resultados de la contabilidad financiera; ii) utilizar costos predeterminados y confrontarlos con los acontecimientos reales; iii) suministrar a las oficinas planificadoras informaciones globales sobre rendimientos, volúmenes, costos de producción, etc. de bienes y servicios, y otras informaciones requeridas para el análisis macroeconómico.

4. PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPLANTACION DE SISTEMAS DE CONTABILIDAD POR PROGRAMAS, ACTIVIDADES Y PROYECTOS

47. El Grupo de Trabajo examinó los diversos procedimientos que podrían utilizar los países para transformar gradualmente los sistemas tradicionales de contabilidad en sistemas basados en la contabilidad por programas, actividades y proyectos. Se debatió la forma de iniciar los cambios en las clasificaciones de los estados financieros y patrimoniales, y de los procedimientos de contabilización y control.

48. Los participantes consideraron necesario discutir previamente, la posibilidad de calcular costos unitarios, de definir los conceptos de gastos devengados y de fijar centros de concentración de gastos. Respecto a la posibilidad de establecer el cálculo de costos unitarios, se expuso que en algunas actividades no resulta significativo calcular costos unitarios, pues no hay una unidad de medida representativa y uniforme para el servicio de que se trate (oficina de conflictos del trabajo, de un ministerio, etc.) En cambio, existen muchas actividades en que se pueden hacer cálculos de costos unitarios (inversiones, actividades de salud, educación, etc.). En cuanto al concepto de gastos devengados, se definieron éstos como los que realiza un organismo o una empresa para la adquisición de bienes o servicios cuyo período de consumo o transformación es diferente del período presupuestario en que se realiza la adquisición; es decir, son gastos devengados todos aquellos realizados en un período y que afectan al costo de otros períodos contables. Respecto de los centros de concentración de gastos, estos se definieron como agrupaciones de uno o más ítem que se realizan para conseguir un resultado común; es decir, el centro de concentración de gastos es una división lógica dentro de una organización establecida con el fin de determinar los costos; un centro puede o no coincidir con la división administrativa. De las deliberaciones se desprendió que es factible definir costos unitarios, gastos devengados y centros de concentración de gastos en la organización gubernamental.

49. Para establecer sistemas de contabilidad por programas, actividades y proyectos, se estimó conveniente recomendar la descentralización de la contabilidad. Siendo la contabilidad una técnica de seguimiento debe adaptarse a las necesidades de los presupuestos por programas en el nivel adecuado. Los resultados de la contabilidad deben servir además a quien está administrando una actividad o un proyecto, para que sea posible adoptar oportunamente las medidas correctivas necesarias. Los participantes señalaron la dificultad de mantener un sistema centralizado, pues la variedad de problemas obstaculizaría el proceso contable, exigiría mucho personal técnico y provocaría innumerables consultas, encareciéndose así el sistema, que correría el peligro de transformarse en inoperante. Se concluyó que la contabilidad de costos debe situarse lo más próxima posible al hecho que se registra.

50. El Grupo de Trabajo subrayó la necesidad de considerar el problema del control previo que se ejerce en algunos países sobre los actos administrativos. Algunos participantes estimaron fundamental mantener el principio del control previo, dado el grado de desarrollo de sus respectivos países y la aprobación de este principio en diversas conferencias internacionales de entidades fiscalizadoras superiores. Otros participantes estimaron que este procedimiento es un obstáculo para la administración pública y que es preciso eliminarlo o por lo menos modificarlo por considerarse que el mismo debe ser ejercido por la administración activa. Al respecto se hizo presente que en Colombia y Chile existe el deseo de reducir gradualmente la preponderancia del sistema. Estos mismos participantes expresaron su desacuerdo con el sistema existente en algunos países latinoamericanos, cuya contabilidad fiscal está en manos de la Contaduría General, organismo que efectúa también la auditoría; se sostuvo la inconveniencia de que este organismo actúe como juez y parte en un mismo proceso, y se sugirió radicar la contabilidad en el Poder Ejecutivo, encomendando a la Contraloría las labores de auditoría. Otros participantes consideran que el control previo modificado y revisado de acuerdo con los objetivos y necesidades de cada país puede contribuir eficazmente a orientar los gastos públicos y a aplicarlos a las metas concretas de los presupuestos-programas.

51. Los participantes estimaron muy interesante el estudio de metodologías sobre los informes financieros y de costos. Se tomó nota de que ellos deberían producir abundante información, prepararse en cada nivel, y concentrarse para los fines de información y control globales. Se estimó que estos informes deben reunir las siguientes condiciones: utilidad, periodicidad (deben referirse a un lapso determinado), oportunidad (debe realizarse en el tiempo en que se produce el acontecimiento), claridad (no deben emplear un excesivo tecnicismo), e integrabilidad (deben abarcar los diversos niveles de la organización gubernamental).

52. Al considerar la operación de los sistemas contables, se recomendó la mecanización de la contabilidad, debiéndose procurar el establecimiento en todos los sistemas de contabilidad del sector público de un procesamiento de datos adecuados. Igualmente, se señaló la necesidad de efectuar la programación de tareas a ser procesadas por equipos convencionales o computadores, previamente a la contratación de los servicios de dichos equipos.

/Los participantes

53. Los participantes reseñaron las dificultades que se encaran al llevar a la práctica las reformas enunciadas señalándose entre ellas la falta de adiestramiento del personal en las nuevas técnicas. Para enfrentar este problema, se propuso promover la capacitación de los funcionarios en los distintos niveles, así como también difundir las ventajas de utilizar estas nuevas técnicas.

54. El Grupo de Trabajo coincidió en que el grado de intensidad de los cambios contables que se introduzcan, debe estar en función de la capacidad de absorción efectiva del sistema por parte de la esfera administrativa sobre la cual se va a operar. Juzgó el Grupo que de esta manera, se estarían evitando los esfuerzos, tiempo y gastos innecesarios que suelen darse cuando no se tiene en cuenta esta premisa.

55. Hubo unanimidad de pareceres en el sentido de que, a la tradicional función de control de fondos asignada a la contabilidad pública, deberían agregarse nuevas tareas, como la evaluación del mérito del gasto, y la identificación de coeficientes de productividad y eficiencia en la administración de los programas, ya sean de operación o de inversión.

56. Los participantes plantearon la necesidad de concebir el sistema de contabilidad fiscal como un todo unificado que incluye cuentas de activo y pasivo, cuentas de costos corrientes y de inversión, cuentas de costos históricos, etc. Señalaron además que esto no sería muy difícil en los países de América Latina, pues en casi todos ellos existe la unidad del Tesoro y sólo pequeños fondos especiales, lo que no complicaría mucho el sistema propuesto. En suma, se concluyó que debería existir un solo sistema contable que integrara todas las cuentas presupuestarias, operativas y patrimoniales, 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.

57. Sobre el problema de las bases de registro de las transacciones en la contabilidad se consideró que la técnica del presupuesto programado hace hincapié en los costos y los resultados de las operaciones, y que 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. Se 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

beneficiosa su aplicación en programas que gastan casi todos los recursos 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 la base del costo deevengado que permita una planificación y control adecuados.

58. Se concluyó que en términos generales, 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.

59. Sobre el problema del adiestramiento del personal en técnicas de presupuestos y contabilidad, el Grupo de Trabajo consideró necesario que los gobiernos dispongan de asistencia técnica internacional, pero se subrayó la conveniencia de que ella no se limite a informes, diagnósticos y recomendaciones generales, sino que colabore en diseñar métodos específicos de implantación de nuevos sistemas. Respecto a la capacitación de cuadros técnicos, se estuvo de acuerdo que ello debe hacerse en dos niveles: dictar cursos para los expertos gubernamentales encargados de planear los cambios, y para el personal encargado de operar dichos sistemas. Por último, los participantes acordaron dejar constancia de la gran utilidad que tiene para los expertos de los gobiernos de los países latinoamericanos, la celebración periódica de reuniones como la presente, en la que se pueden confrontar experiencias y despertar inquietudes para orientar su trabajo futuro.

60. El Grupo de Trabajo tomó conocimiento de las interesantes experiencias que sobre estas materias viene realizando la Contraloría General de la República de Colombia. La aportaciones obtenidas de los estudios practicados fueron resumidas en los siguientes puntos: i) Prospeccionar el sistema de contabilidad patrimonial que registre simultáneamente el incremento del capital o patrimonio público con la ejecución presupuestal; ii) proyectar la contabilidad del presupuesto por programas hacia los costos predeterminados; iii) establecer en la contabilidad fiscal sistemas de costos históricos con la misma distribución sectorial de los costos predeterminados en la contabilidad presupuestaria, y iv) crear dentro del sistema contable las variaciones resultantes entre los costos predeterminados y los históricos para su análisis y crítica. Los participantes estimaron de alto valor el esfuerzo emprendido e instaron a su continuación y perfeccionamiento.

III. CONCLUSIONES

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

61. El Grupo de Trabajo reconoció el interés creciente de los países latinoamericanos por modernizar sus sistemas contables y adaptarlos a las necesidades de la planificación y de los presupuestos por programas. Los participantes destacaron la necesidad imperiosa de intensificar los esfuerzos que diversos países vienen desplegando en este sentido, para llegar a disponer de mecanismos eficientes que permitan integrar los procesos de planificación, presupuestos, contabilidad, información, control y evaluación de la acción gubernativa.

62. Con miras a los propósitos enunciados, el Grupo de Trabajo recomendó la adopción de sistemas contables adaptados a los presupuestos por programas y que incorporen la contabilidad de costos, cubriendo así toda la esfera del sector público. A este respecto, se subrayó la necesidad de extender el presupuesto gubernamental y los respectivos estados financieros y contables a todo el sector público como requisito indispensable para lograr la coordinación, control y evaluación de los planes de desarrollo.

63. Asimismo, el Grupo de Trabajo estimó de particular importancia el establecimiento de sistemas uniformes de clasificaciones que habrían de incorporarse en los planes, los presupuestos, la contabilidad y los informes destinados a control y evaluación. Señaló también la utilidad que para esta tarea tienen documentos como el Esquema uniforme de clasificación de las cuentas del sector público adaptado a los países de América Latina, (ST/ECLA/CONF.17/L.1), preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, estudio que los países podrían considerar una guía valiosa al orientar modificaciones referentes a la información que deben producir periódicamente sus sistemas contables. El Grupo de Trabajo recomendó, además, a los gobiernos que continuasen utilizando como guía para el trabajo de re-clasificación, el Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, (ST/TAA/M/12, ST/ECA/49), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 58. XVI.2).

64. El Grupo de Trabajo coincidió en estimar que las diferentes clasificaciones no necesitarían ser incorporadas en todos los niveles del proceso contable. Al efecto, se subrayó que existen por lo menos dos tipos de clasificaciones: las que muestran las operaciones de gobierno, dentro de las cuales se incluyen las clasificaciones "institucional", "por programas y actividades" y la "por objeto del gasto"; y aquellas que sirven a propósitos de análisis de política presupuestaria, como son la "funcional", la "sectorial" y la "económica". Estas últimas resultan de un trabajo de reclasificación, fácilmente realizable cuando las clasificaciones operativas están bien estructuradas: la agregación de la institucional permite llegar a la funcional; de la por programa y actividades se llega a la sectorial; de la por objeto se pasa a la económica.

65. El Grupo de Trabajo recomendó la integración de los sistemas de contabilidad presupuestaria anual con los sistemas de contabilidad patrimonial, con el fin de controlar mejor los activos y pasivos del Estado, y determinar el valor y la composición de las adiciones anuales a ellos, especialmente en el campo de las inversiones reales. Asimismo, recomendó la

/preparación

la preparación de inventarios periódicos de los bienes gubernamentales, con miras a mejorar la política de aprovisionamiento y facilitar la medición de costos en los diversos niveles del Estado.

66. El Grupo de Trabajo estimó necesaria y urgente la creación de comités consultivos, integrados por representantes de las oficinas de planificación, de presupuestos, de contabilidad y de control. Estos comités permitirían una comunicación más estrecha entre el personal de planificación, presupuesto contabilidad y control. El empleo de una terminología técnica común, permitiría un mejor aprovechamiento de los esfuerzos de los diversos organismos y la integración de metodologías clasificaciones y sistemas de trabajo, con miras a fortalecer los vínculos entre planes, presupuestos, contabilidad y control.

67. Los participantes recomendaron implantar en las empresas y entes descentralizados métodos y procedimientos que permitan formular y ejecutar planes anuales de producción y presupuestos por programas que serían registrados aplicando sistemas de contabilidad de costos, debidamente adaptados a los planes. Al respecto, se reconoció la utilidad del documento titulado Sistema de contabilidad fiscal uniforme para los presupuestos por programas en América Latina, (ST/ECLA/CONF.17/L.2), presentado al Grupo de Trabajo por constituir una guía valiosa para los gobiernos en la introducción de sistemas contables basados en los costos.

68. Los participantes concluyeron que no existen dificultades técnicas insalvables para la implantación de presupuestos por programas internos en las empresas del Estado. Al respecto, se destacaron los adelantos alcanzados en la implantación de sistemas presupuestarios por programas en empresas de Colombia, Uruguay y Venezuela. El Grupo de Trabajo acordó manifestar el interés con que los países latinoamericanos ven el desarrollo de estos sistemas.

69. Con el fin de lograr una clara definición de los sistemas de contabilidad que deben emplear las empresas del Estado, se recomendó profundizar en la clasificación de estas empresas sobre la base de la realidad latinoamericana.

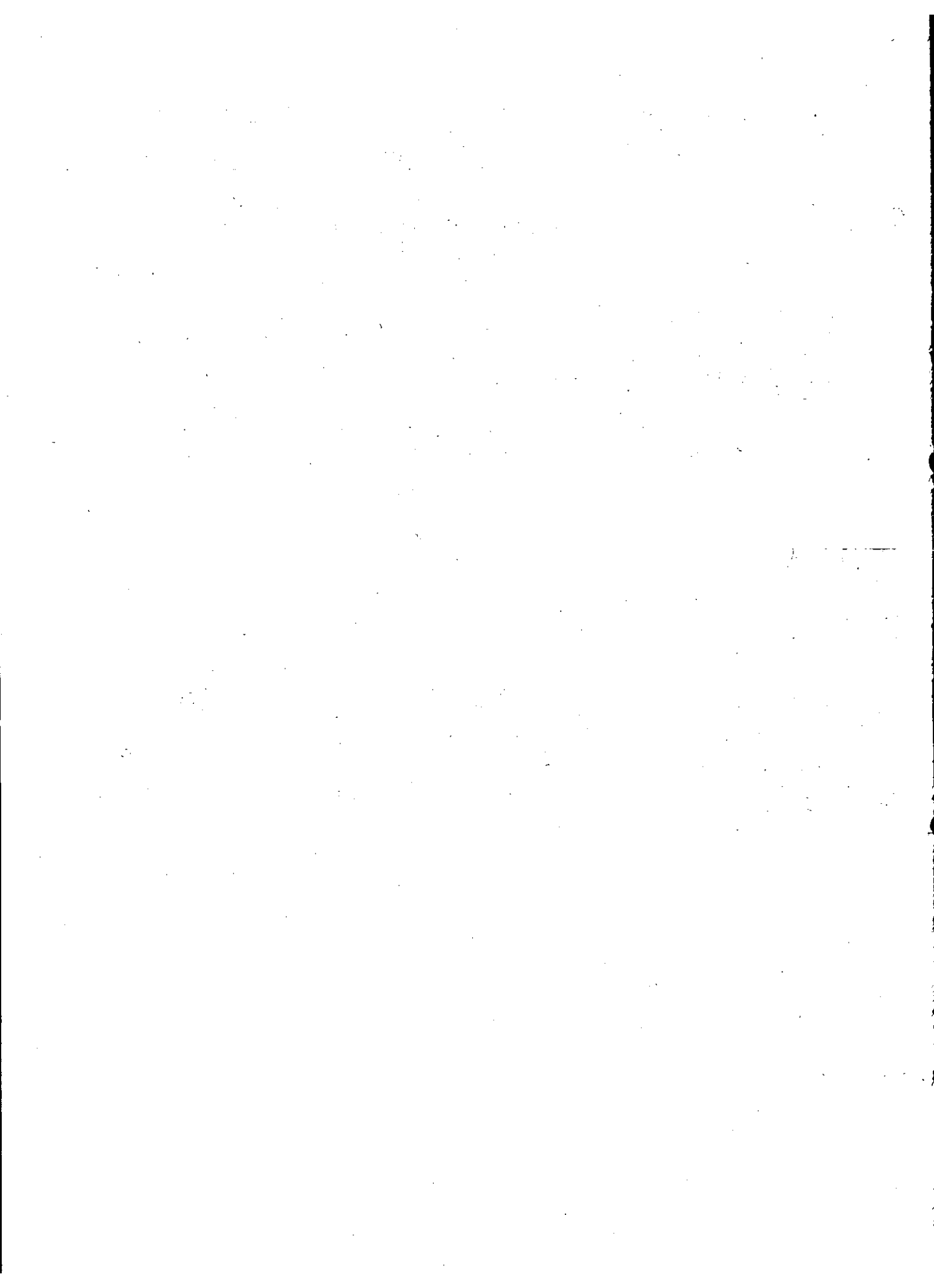
70. Hubo coincidencia en considerar necesario implantar la contabilidad de costos en todo el sector público. Se señalaron las dificultades locales, pero se concluyó que, con el apoyo de las esferas superiores del gobierno y una estrategia adecuada, podrían lograrse resultados satisfactorios en un plazo conveniente.

71. Se confirmó la necesidad de contar con la autonomía administrativa necesaria para establecer clasificaciones internas adecuadas al funcionamiento de la empresa. Se señaló además la necesidad de integrar estas clasificaciones, no tan solo con miras a los fines informativos internos, sino teniendo en cuenta también los análisis económicos que el país requiere.

/72. Se

72. Se recomendó asimismo la organización de cursos de capacitación para funcionarios de presupuestos, contabilidad y control, con el fin de perfeccionar su conocimiento de las técnicas de programación, presupuestos, contabilidad de costos y administración; esta capacitación se consideró indispensable para la introducción de nuevas técnicas en estas materias. Se reconoció además la necesidad de hacer ver a las autoridades gubernativas de diversos niveles, las múltiples ventajas para la administración pública y el proceso de desarrollo que derivan de la modernización de los sistemas contables.

73. Se estimó, finalmente, que el debate promovido en el Grupo de Trabajo había sido altamente fructífero para el futuro desarrollo de los sistemas de contabilidad en la región y se acordó solicitar a los organismos patrocinadores de este encuentro, la publicación y difusión en América Latina de los informes, conclusiones, ponencias y trabajos que contribuyeron al éxito de las deliberaciones.



ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES

1. Países Latinoamericanos

Argentina

Miguel Tesón
Contador General de la Nación,
Secretaría de Hacienda

Colombia

Carlos Barbosa Roca
Jefe de la Sección Contabilidad Fiscal
Nacional, Contraloría General de la
República

Alvaro Mosquera Orres
Jefe de Auditoría Interna
Contraloría General de la República

Costa Rica

Fernando Murillo Bonilla
Subcontralor General
Contraloría General de la República

Chile

Nicolás Alejandrópulo S.
Jefe del Departamento de Contabilidad
de la Contraloría General de la República

Héctor Cabezas A.
Jefe del Subdepartamento de Contabilidad
Central

Julio Bosch B.
Auditor-Contador, Contraloría General de
la República

Mexico

Roberto Anguiano
Jefe del Departamento de Análisis,
Dirección de Estudios Hacendarios
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Paraguay

Saúl Alcaraz
Contralor Financiero de la Nación
Ministerio de Hacienda

República Dominicana

Celso Hidalgo
Inspector Contador, Contraloría y Auditoría
General de la República, Ministerio de
Hacienda

Uruguay

Nilo Márquez

Subcontador de la Nación,
Contaduría General de la Nación

Venezuela

Marco Tulio Troconis

Subcontralor de la República

Andrés Ramón Rivera

Director General de Servicios de la
Contraloría General de la República

Freddy Arreaza

Subdirector de Presupuesto,
Ministerio de Hacienda

Pedro Gómez

Jefe de la División Preparación y Ejecución
del Presupuesto, Dirección del Presupuesto,
Ministerio de Hacienda

Juan Elías Hernández Delgado

Jefe de Presupuesto del Ministerio de
Relaciones Exteriores

2. Secretaría

Gonzalo Martner

Director del Grupo de Trabajo,
Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Luis Rojas

División de Investigación y Desarrollo
Económico, Comisión Económica para
América Latina

Carlos Matus

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Ricardo Cibotti

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Reece Harrill

Asesor Interregional, Subdirección Fiscal
y Financiera, Departamento de Asuntos
Económicos y Sociales de las Naciones Unidas

Antonio Amado

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Felix Pando

Consultor

Germán Robino

Consultor

TEMARIO ANOTADO

1. Relaciones entre la planificación, el presupuesto y la contabilidad fiscal

En los Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestarias realizados para Sudamérica en Santiago de Chile en 1962, y para América Central en San José de Costa Rica, en 1963, se recomendó el estudio de procedimientos que conduzcan progresivamente a integrar los procesos de planificación, presupuesto y contabilidad de las actividades del Gobierno. La experiencia reciente de los países latinoamericanos en la formulación de planes de desarrollo y preparación de presupuestos por programas ha sugerido la conveniencia de establecer metodologías y técnicas que permitan coordinar dichos planes con los presupuestos fiscales anuales. En este sentido, se vienen haciendo esfuerzos en diversos países para lograr que el presupuesto fiscal sea efectivamente un instrumento de ejecución de planes y proyectos en el futuro inmediato.

Logrados algunos avances significativos en este sentido, surge ahora la necesidad de adecuar las modalidades de la contabilidad fiscal, a fin de que ésta sea instrumento de control e información sobre la forma en que se están ejecutando los planes, proyectos y programas presupuestados.

Sobre esta materia, los debates del Grupo de Trabajo deberían tender al examen de las repercusiones que tiene la integración de los procesos de planificación, presupuesto y contabilidad, señalando las nuevas tareas y modalidades de operación que sería deseable introducir en los sistemas contables. En este sentido, cabría discutir aspectos como diversos interrogantes: ¿En qué niveles del Estado debe llevarse la contabilidad fiscal? ¿Cómo deben presentarse los informes financieros? ¿Cómo establecer un sistema de contabilidad y control de programas y proyectos de desarrollo? ¿Qué necesidades debe satisfacer la información proporcionada por la contabilidad fiscal?

2. Clasificaciones de las cuentas fiscales para fines de contabilidad y control

Para llegar a la integración de los procesos de planificación, presupuesto y contabilidad, es preciso abordar el establecimiento de patrones uniformes de clasificación de los gastos y del financiamiento, que puedan aplicarse a los planes, presupuestos y estados contables y financieros del sector público.

No obstante los esfuerzos desplegados por diversos países para mejorar sus clasificaciones, la contabilidad no responde fácilmente a las nuevas necesidades de información y tiene dificultades para presentar datos y balances que posibiliten el análisis, no sólo de las operaciones contables, sino también de la política fiscal y de los planes de desarrollo.

El Grupo de Trabajo discutirá esquemas de clasificaciones uniformes que los sistemas contables podrán utilizar en la presentación de los gastos conforme al objeto, según funciones, programas y proyectos; según instituciones; y según renglones económicos. Para este efecto, se tendrá como documento de orientación del debate el trabajo preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Esquema Uniforme de Clasificación de las Cuentas del Sector Público, adaptada a los países de América Latina.

Basándose en este documento, el Grupo discutirá también los esquemas modelos de clasificación de los estados financieros que prepararán las oficinas de contabilidad de los gobiernos. Los distintos criterios acerca de la presentación de las informaciones, adaptadas a las exigencias del análisis de la política gubernamental y de la planificación, constituirán poderosos auxiliares para mejorar la formulación de planes y políticas de desarrollo, y facilitarán el control sobre sus resultados específicos, a la vez que racionalizarán los procesos de contabilidad y auditoría fiscales.

3. Aplicación de la contabilidad de costos en las empresas del Estado

En los países en desarrollo, el radio de influencia del gobierno en el campo de la producción se extiende día a día. De aquí la necesidad de establecer mejores métodos de planificación y contabilidad en las empresas públicas, especialmente en actividades como el fomento de la agricultura, la energía, la industria, el transporte y el comercio.

Hasta el momento, el avance de los sistemas contables y las empresas públicas en la medición de costos es insuficiente. Surge entonces el problema de establecer un mecanismo de planes anuales, que se refleje en un presupuesto por programas, actividades y proyectos, cuyos resultados puedan registrarse a través de un sistema de contabilidad de costos, orientado a estos propósitos.

El Grupo de Trabajo discutirá las modalidades concretas que habría de revestir tal sistema, referido a cada tipo de empresa y ajustado a las necesidades de la planificación, sin perjuicio de seguir manteniendo sistemas generales de contabilidad comercial.

Para el debate de este punto, el Grupo de Trabajo tendrá como referencia el documento Sistema de Contabilidad Fiscal Uniforme para los Presupuestos por Programas en América Latina, capítulos VIII y IX.

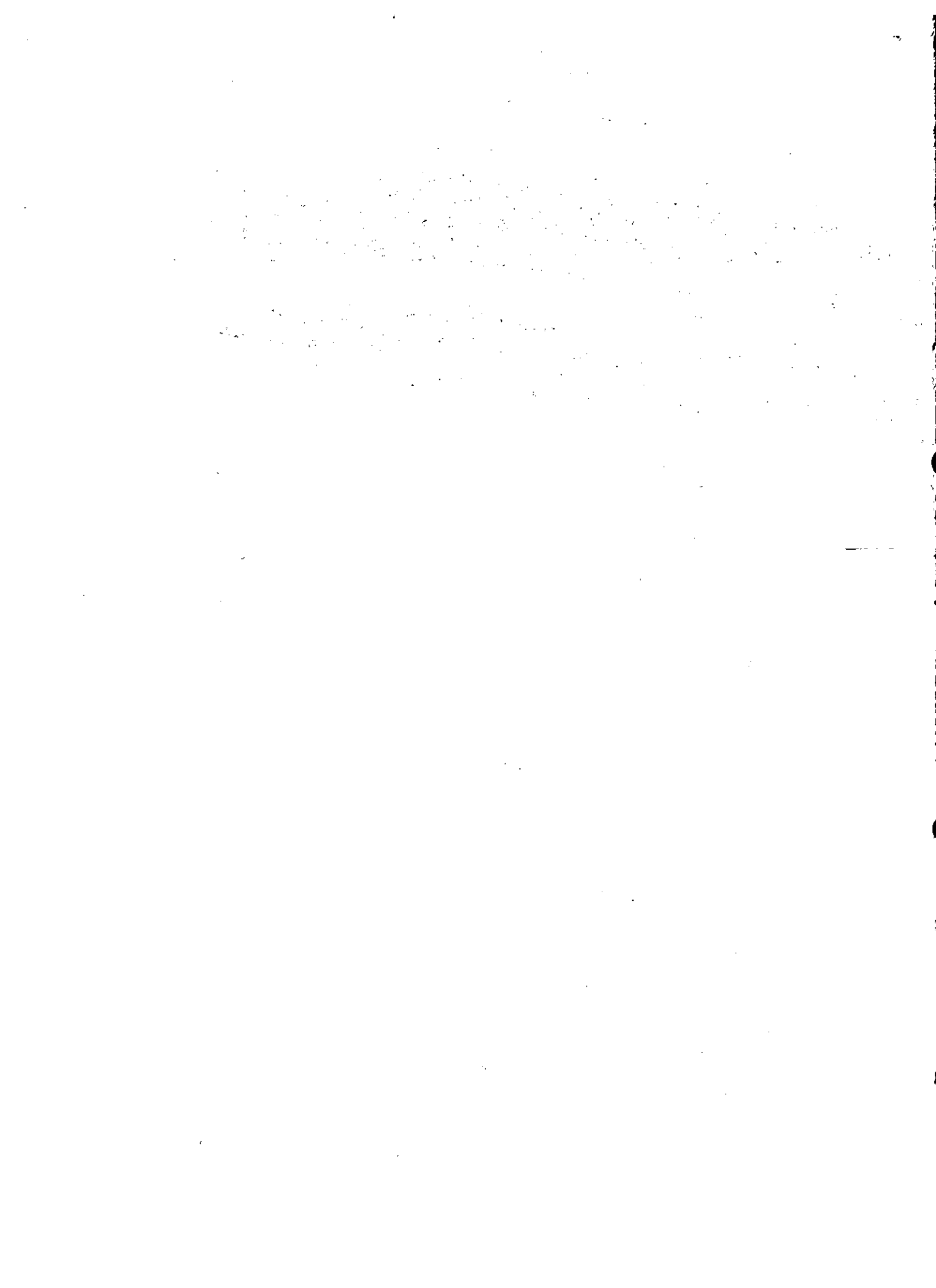
4. Procedimientos para la implantación de sistemas de contabilidad por programas, actividades y proyectos

El Grupo de Trabajo examinará los diversos procedimientos que podrían utilizar los países para transformar gradualmente los sistemas tradicionales de contabilidad en sistemas basados en la contabilidad por programas, actividades y proyectos.

/Al respecto,

Al respecto, se debatirá la forma de introducir cambios en las clasificaciones de los estados financieros y patrimoniales, y de los procedimientos de contabilización y control. Asimismo, se considerarán las formas adecuadas de capacitar al personal que se encargará de esta tarea, y la preparación de manuales de trabajo que orienten las labores que habrán de emprenderse.

Un aspecto que reviste particular interés es el referente a la mecanización del proceso contable. En este sentido, se intercambiarán opiniones acerca de la forma de coordinar las modificaciones en el sistema contable con la mecanización de la contabilidad.



ANEXO III

LISTA DE DOCUMENTOS

A. DOCUMENTOS PRESENTADO POR LA SECRETARIA

1. Esquema uniforme de clasificación de las cuentas del sector público adaptado a los países de América Latina, documento preparado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ST/ECLA/CONF.17/L.1
2. Sistema de contabilidad fiscal uniforme para los presupuestos por programas en América Latina, documento preparado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. ST/ECLA/CONF.17/L.2

B. DOCUMENTOS PRESENTADOS POR LOS PARTICIPANTES

1. Fundamentos de un sistema integrado de contabilidad gubernamental, documento preparado por Carlos Barbosa Roca y Alvaro Mosquera Torres, Contraloría General de la República de Colombia.

C. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

1. Informe del seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica, Santiago de Chile, 1962 E/CN.12/634/Rev.1
2. Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Centroamérica, San José de Costa Rica, 1963 E/CN.12/692
3. Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función, Nueva York, 1958 ST/ECA/49
4. Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, Santiago de Chile, 1959 E/CN.12/538
ST/TAO/SER.C/39
5. Contabilidad pública y ejecución de presupuesto, N.Y., 1952, preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera. ST/ECA/16
6. Informe del Seminario sobre problemas de clasificación y administración presupuestarias, Ciudad de México, 1953 ST/TAA/SER.C/14

