

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



E/CN.12/BRW.1/L.5  
12 de marzo de 1959  
ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Patrocinado conjuntamente por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT), la CEPAL, la Dirección de Asuntos Económicos y la División de Administración Pública de las Naciones Unidas.

Santiago de Chile, 24 de mayo a 6 de junio de 1959.

PRESUPUESTO DE PROGRAMAS Y DE EJECUCION POR ACTIVIDADES

INDICE

	<u>Página</u>
1. Carácter y propósito .....	3
2. Presupuesto por programas y presupuesto por actividades ..	6
3. Actividades del gobierno .....	10
4. Evaluación de las actividades .....	13
a) Según los resultados .....	13
b) Según las actividades .....	17
5. Empleo de la clasificación según el objeto de los gastos en el presupuesto por actividades .....	21
6. Costo de las actividades .....	23
7. Conclusión .....	27

## 1. Carácter y propósito

Este documento tiene por objeto presentar en términos generales un concepto moderno en la elaboración del presupuesto del Estado, conocido como presupuesto por actividades. Es de esperar que el estudio que se hace en esta reunión proporcione una base que permita examinar el valor de este concepto y los problemas que entraña su aplicación en estructuras administrativas muy variadas.

Los que practican la clasificación presupuestaria por actividades no están muy de acuerdo en cuanto a la definición exacta de este concepto ni sobre los requisitos que exige su ejecución. Esto se debe quizá a la gran complejidad de las funciones del Estado moderno y de las estructuras administrativas con arreglo a las cuales se llevan a cabo dichas funciones. El nuevo concepto tiene en cuenta precisamente estas funciones complejas y estas estructuras administrativas, en la medida en que se manifiestan en el presupuesto del Estado. Esta misma complejidad de las actividades gubernamentales ha dado motivo en gran parte al desarrollo y a la aplicación cada vez mayor de este tipo de clasificación presupuestaria.

En términos generales se puede decir que una clasificación presupuestaria por actividades es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hospitales construídos, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualesquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza.

En los sistemas presupuestarios tradicionales, los gastos se clasifican por dependencias administrativas responsables y por renglones de gastos o tipos de adquisición. Mientras el gobierno desempeñaba un número limitado de funciones bien definidas, la estructura administrativa, o sea el instrumento mediante el cual se llevaban a cabo dichas funciones, permanecía relativamente simple. Los

departamentos eran pocos y sus actividades estaban bien definidas, eran de poca importancia y sus labores estaban definidas con suficiente nitidez. Puede decirse que la estructura orgánica respondía a las diversas actividades que realizaba el gobierno en cumplimiento de una labor de carácter general.

Sin embargo, a medida que se ampliaban los departamentos existentes y que se creaban otros nuevos para hacer frente a las funciones del Estado, cada vez más vastas y minuciosas, la estructura administrativa tendía a volverse más compleja y menos definida. Un departamento realiza diversos programas que a veces no guardan relación entre sí, y al mismo tiempo puede participar en diversos programas que dependen de otros departamentos. Dentro del departamento, la estructura administrativa corresponde cada vez menos a los programas y a los minuciosos trabajos que tiene que realizar con arreglo a dichos programas. Se debe observar que el sistema tradicional de clasificación por renglones<sup>1/</sup> tiende a obscurecer la relación que existe entre las partidas objeto de gastos del gobierno y su uso en función de programas y trabajos. Como resultado de ello es probable que no se pueda desarrollar libremente la responsabilidad administrativa en el gobierno.

La diferencia fundamental entre la clasificación presupuestaria tradicional y la clasificación por actividades no consiste en que en esta última no se consideren las dependencias administrativas ni los renglones de gastos. La clasificación por actividades tiene por objeto clasificar los gastos conforme a los programas propuestos y las tareas detalladas o trabajos de que están constituidos dichos programas. Evidentemente, los programas y los trabajos estarán a cargo de las dependencias administrativas que forman parte de la organización estatal. Por otra parte, los renglones de gastos no tienen menor importancia en una clasificación por actividades siempre que estén relacionados con programas y trabajos<sup>2/</sup>. La diferencia básica entre la clasificación

---

<sup>1/</sup> La expresión "clasificación por renglones" que se emplea en este documento significa la división de los gastos en partidas tales como sueldos, materiales, gastos de viaje, etc.

<sup>2/</sup> Para el uso de la clasificación por renglones en un presupuesto por actividades, véase la pág. 21.

tradicional y la clasificación por actividades consiste en la manera de agrupar y considerar los renglones de gastos. El presupuesto por actividades exige que el funcionario administrativo responsable defina un programa en general y el detalle de las tareas correspondientes<sup>1/</sup>. Además exige que los gastos de un departamento, agrupados por programas y trabajos, guarden relación con los planes de acción correspondientes a cada programa y trabajo o con los resultados que se esperan obtener en virtud de los mismos. Los resultados serán en algunos casos carreteras u hospitales construídos o proyectados, en otros casos será la ejecución misma de los trabajos. Por ejemplo, en un programa tal como el de la recaudación de impuestos nacionales, los estudios relativos a los fraudes fiscales y las investigaciones especiales efectuadas o proyectadas constituirán un trabajo bien determinado. Por consiguiente, en el presupuesto por actividades la administración estatal considerará que los renglones de gastos tales como sueldos, existencias, etc., constituyen ante todo medios que le permiten lograr

---

1/ A continuación se señalan algunas definiciones de este concepto: "Recomendamos que el Gobierno Federal revise totalmente el concepto que tiene del presupuesto mediante la adopción de un sistema basado en funciones, trabajos y proyectos, que podría ser llamado presupuesto por actividades". Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Hoover Commission), Budgeting and Accounting, Wáshington, 1949, pág. 8.

"El actual presupuesto debe ser sustituido por un presupuesto a base de programas o de actividades que presente de esta manera en un documento mucho menos extenso los gastos que necesita hacer el Gobierno en función de servicios, trabajos y proyectos más bien que en función de cosas adquiridas" - Task Force Report, Fiscal Budgeting and Accounting Activities, Wáshington, 1949, pág. 43.

"Con arreglo a este sistema, el programa financiero del Gobierno se expresará en función de los trabajos o servicios que se han de realizar y de los gastos necesarios al efecto, de ahí que se le llame presupuesto por actividades." President's Budget Message, Budget of the Philippines, 1956,

"Un presupuesto por actividades muestra los propósitos y objetivos de los fondos necesitados, los gastos de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos y los datos cuantitativos para la apreciación de los resultados conseguidos y de la labor realizada con arreglo a cada programa". Pasaje de un memorándum inédito preparado por la U.S. Bureau of the Budget. (Citado por Burkhead en Government Budgeting, pág. 142.)

los propósitos del programa que se propone alcanzar el poder legislativo. De ello se deduce que la administración, en las diversas esferas del poder ejecutivo, se hace responsable, conforme a los procedimientos y leyes vigentes, del logro de los objetivos del programa o del cumplimiento de los planes de trabajo aprobados por el poder legislativo. Dicho en otras palabras, el presupuesto anual, que es la totalidad de los planes de trabajo de los diversos departamentos del gobierno, se convierte en un contrato entre el poder legislativo y el ejecutivo. Por consiguiente, el presupuesto por actividades no es simplemente otra manera de elaborar y presentar el presupuesto del Estado, sino que constituye un cambio profundo de pensamiento en el orden administrativo y presupuestario. Exige una modificación fundamental de la actitud de los poderes ejecutivo y legislativo con respecto a la ejecución del presupuesto. Se puede decir que este cambio de actitud constituye un enfoque administrativo respecto del presupuesto del Estado, en oposición al enfoque fiscal característico del presupuesto tradicional.

## 2. Presupuesto por programas y presupuesto por actividades

Antes de continuar estudiando el carácter de las actividades estatales, convendría indicar las relaciones que existen entre el presupuesto por actividades y el presupuesto por programas. El presupuesto por actividades que se define aquí corresponde a una estructura administrativa de categoría inferior a la que necesita el presupuesto por programas. Esto se puede ilustrar de la manera siguiente: el presupuesto de un departamento puede consistir en los gastos relativos a los diversos programas que están a su cargo. Dentro del departamento, los diversos programas pueden depender, por ejemplo, de las divisiones del departamento, que pueden ser consideradas como grupos de servicios, cada uno a cargo de un programa. Asimismo, dentro de las divisiones o grupos de servicios, la responsabilidad por la ejecución de un programa queda confiada a secciones o dependencias administrativas, que se encargan realmente de ejecutar los detalles de las actividades. Estas dependencias de que está formada la división, pueden ser llamadas dependencias ejecutivas. En el presupuesto por actividades, los gastos son los de estas dependencias ejecutivas y los productos finales son el trabajo realizado o los datos cuantitativos con que se miden los resultados de

/...

las labores realizadas por dichas dependencias. Se puede determinar el costo de un programa sumando los gastos de las diversas dependencias ejecutivas que intervienen en su realización. Un presupuesto por programas puede detenerse al nivel administrativo correspondiente a una división, y no tiene que ocuparse de los gastos y de las actividades de las dependencias ejecutivas de la división. Observando el gráfico de la siguiente página puede comprenderse con mayor claridad la relación entre el presupuesto por programas y el presupuesto por actividades.

Función  
:  
:  
Departamento

División 1                      División 2                      División 3

o

Grupo de servicios  
(a cargo de un  
programa)

Sección 1                      Sección 2                      Sección 3

o

Dependencia ejecutiva  
(a cargo de un trabajo  
o proyecto)

Gasto de ejecución              Actividad realizada o resultado obtenido

Por consiguiente, el presupuesto por actividades presta particular atención al presupuesto en el nivel correspondiente a la dependencia ejecutiva. En todo gobierno que cuente con cientos, o incluso con miles de dependencias de esta índole, los datos relativos a los trabajos en ese nivel constituirán una información detallada útil para la administración en el nivel correspondiente al departamento y en niveles inferiores, pero se estima que en general estos datos no son útiles para fines del examen del presupuesto, que se efectúa en niveles superiores como la oficina central del presupuesto o el poder legislativo. En realidad una información detallada de tal tipo puede ser contraproducente en este caso, si se tiene en cuenta que se examinan los gastos del programa en general y los resultados obtenidos, las relaciones entre los programas y los programas presupuestarios en su conjunto. Por el contrario, una información relativa a los gastos y resultados de los programas, que pueden suministrar las dependencias encargadas de su ejecución, puede ser útil no sólo para el departamento o la dirección pertinentes, sino más aun para el análisis que realice la oficina central del presupuesto o el poder legislativo.

/...



Otra diferencia entre el presupuesto por programas y el presupuesto por actividades consiste en que mientras aquél representa el aspecto futuro del presupuesto del Estado, la clasificación por actividades muestra su relación con lo pasado. El presupuesto por programas establece en términos concretos los objetivos previstos que se deben alcanzar en el futuro inmediato (año próximo). Por otra parte, el presupuesto por actividades señala los resultados del año pasado y la realización de los programas para el año próximo, que se decide teniendo en cuenta los resultados obtenidos en lo pasado.

### 3. Actividades del gobierno

Resulta siempre posible identificar el resultado final de un programa gubernamental. Sin embargo la significación de ese producto como medida de las actividades del gobierno varía necesariamente debido a las diferencias cualitativas de los programas oficiales.

Hay programas, por ejemplo los relativos a la educación, otras públicas, agricultura, higiene, desarrollo de los recursos naturales, con los cuales los resultados finales, representados en escuelas, hospitales, caminos, acres de tierra bonificada, personas vacunadas, etc. pueden considerarse de significación por dos razones. Primera, resulta útil hacer una lista de tales actividades porque representan una información significativa sobre el contenido del programa y su desarrollo. Segunda, dichas actividades pueden constituir unidades suficientemente homogéneas para efectos de comparación. Así por ejemplo, la comparación del costo por acre de un programa de bonificación de tierras con unidades similares de costo en casos anteriores, puede suscitar cuestiones útiles para los administradores o directores de dicho programa.

Por otra parte, hay programas gubernamentales en que las actividades tangibles o los resultados finales identificables tendrían escasa significación. Puede ilustrarse este caso mediante un ejemplo en el campo de las relaciones exteriores. Dentro de una actividad típica de un programa en este campo, administración de relaciones extranjeras, por ejemplo, figuran funciones tales como relaciones diplomáticas y consulares en el extranjero, formulación y dirección de la política exterior, relaciones diplomáticas con las organizaciones internacionales y participación en esas organizaciones, administración general, etc.

/...

Resultaría posible identificar los resultados finales de tales actividades, y aun expresarlos numéricamente en cada caso. Por ejemplo, los resultados finales de la actividad de las relaciones diplomáticas y consulares en el extranjero podrían expresarse en términos de negociaciones políticas y económicas realizadas, informes rendidos, pasaportes y visas emitidos, etc. Fácilmente se comprende que tal información no indicaría el contenido y carácter de la actividad y, además carecería de importancia y se prestaría a error si se la empleara para juzgar los resultados de la actividad.

Puede haber también muchos programas oficiales en los cuales el resultado final no se considere homogéneo pero sí lo suficientemente significativo como medida del contenido del programa. Quizás tales programas sean los más importantes en el gobierno. Esto puede ilustrarse con un ejemplo en el campo de la administración de impuestos. El programa de un organismo tal como el Bureau of Internal Revenue (Oficina de Administración de Rentas Nacionales) incluye actividades tales como decisiones en materia de impuestos, auditoría de declaraciones de renta, recaudación de impuestos, informaciones estadísticas, determinación de fraudes fiscales, investigaciones especiales, etc. Los resultados finales de estas actividades pueden ser identificados y medidos. Por ejemplo, los resultados finales de la actividad, recaudación de impuestos pueden expresarse en declaraciones de ingresos presentadas, cómputos y verificaciones de impuestos, cuentas canceladas de contribuyentes infractores, investigaciones sobre evasión fiscal y otras materias, etc. Además estos resultados finales podrían expresarse numéricamente en cada caso. Es verdad, que quizá carecería de sentido comparar una investigación sobre infracciones fiscales concluída este año con una investigación sobre la misma materia concluída el año anterior o el precedente o comparar una declaración de ingresos examinada y liquidada en un determinado año con otra declaración examinada y liquidada en un año diferente, porque no se trata en estos casos de unidades homogéneas. Aunque la información sobre resultados finales de este tipo se considere carente de significado para efecto de la comparación de costos unitarios, puede resultar útil para expresar el contenido de la actividad en términos concretos. Puede, en efecto, servir de base para examinar las actividades realizadas sin que sea necesario efectuar comparaciones entre unidades de costo.

/...

Cuadro 1. Oficina de Tierras: Programas, proyectos y cálculos de un proyecto

Programa I: Levantamientos topográficos		Programa II: Administración y destino de tierras		Programa III: Administración general y ser- vicios de personal				
Proyecto 1: Levantamientos topográficos - tierras del Estado	Proyecto 2: Levantamientos catastrales	Proyecto 3: Comprobación de levantamientos	Proyecto 4: Estudios de control geodésico	Proyecto 5: Reconstrucción de mapas y planos				
Costo total del proyecto:								
1956	P4.401.671	Medición del trabajo del personal						
1957	5.634.692	Unidades de trabajo pendientes a principios de año	Total de unidades de trabajo durante el año	Total de unidades de trabajo realizadas o calculadas	Tasa de producción por año-hombre	años-hombre	Operaciones de ejecución	Costo por unidad de trabajo
1958	6.835.870							
Medición de la unidad de trabajo	Año fiscal					Total		
Hectáreas medidas por administración	1956	...	158.522	158.522	173	915	915	P9,69
	1957	...	299.760	299.760	267	1123	1083	7,88
	1958	...	224.960	224.960	200	1123	1083	10,50
Hectáreas medidas por contrato	1956	...	169.382	169.382	-	-	-	6,14
	1957	...	227.460	227.460	15.164	15	15	7,27
	1958	...	253.380	253.380	16.892	15	15	10,50
Hectáreas medidas delante de levantamientos aislados	1956	...	46.547	46.547	49	945	945	39,24
	1957	...	47.685	47.685	52	910	865	33,95
	1958	...	53.440	53.440	52	1041	996	33,93
Total años-hombre	1956				-	1860	1860	-
	1957				-	2048	1963	-
	1958				-	2179	2094	-

Nota: el signo P indica peso - unidad monetaria de Filipinas.

Los ejemplos anteriores de sectores funcionales, tales como educación, agricultura, relaciones exteriores, administración de impuestos, se presentan simplemente para ilustrar la significación de los varios tipos de resultados finales en la gestión gubernamental. Debe observarse que la significación de los resultados finales varía en relación con el tipo de programa y actividad y no necesariamente según los sectores funcionales. Así, por ejemplo, los resultados finales de programas de investigación en educación y agricultura no tendrían la misma significación de los de un programa de construcción de escuelas o de bonificación de tierras. De igual manera, los resultados finales de un programa de información en relaciones exteriores, por ejemplo, podrían considerarse más significativos que los del caso citado antes como ejemplo en este campo de actividad.

Los resultados finales pueden ser significativos o no en la clasificación por actividades. De todas maneras, ésta nada dice en cuanto a las ventajas o desventajas de los objetivos del programa. Si ello puede determinarse, será en grado secundario, mediante examen del costo y del tipo de clasificación presupuestaria. En otras palabras, la clasificación presupuestaria por actividades no constituye una prueba financiera fácil para determinar el éxito o el fracaso de los programas del gobierno. Lo que ella persigue es agrupar los gastos oficiales de conformidad con los programas propuestos por el gobierno para lograr los objetivos de su política, los que, a su turno, están determinados por los fenómenos políticos y sociales del país respectivo. Si bien la información que suministra este método sobre la ejecución de los programas varía debido a las diferencias cualitativas de los mismos, puede ser de gran valor en la administración de esos programas y, además, contribuye a que el público los comprenda mejor.

#### 4. Evaluación de las actividades

##### a) Según los resultados

Dentro de la clasificación presupuestaria por actividades se utiliza la selección de resultados homogéneos y significativos para evaluar las actividades del gobierno. Según se ha indicado ya, los programas de educación, agricultura, otras públicas, etc., se traducen en resultados de este tipo.

/...

En efecto, las millas de caminos construídos, los acres de tierra bonificada, los pacientes atendidos, etc., constituyen unidades significativas para evaluar las actividades de las dependencias oficiales encargadas de tales programas. Además, la información sobre los resultados obtenidos en casos como éstos, puede contribuir a evaluar el progreso del programa en relación con sus objetivos. Una unidad de actividad o medida de trabajo, como una milla de camino o un acre de tierra bonificada no debe considerarse como factor completamente homogéneo. En otras palabras, una milla de camino cuya construcción se proyecta o un acre de tierra cuya bonificación va a efectuarse pueden no ser estrictamente comparables con unidades similares de casos anteriores. Esto puede ocurrir, entre otras cosas, porque el camino que se proyecta construir quizá atravesase terreno montañoso y escarpado, al paso que el construído anteriormente puede haber cruzado por terreno menos difícil. Además, la comparabilidad de unidades puede verse a veces afectada por cambios técnicos. Cuando éste y otros factores que puedan modificar la comparabilidad puedan ser tenidos en cuenta en grado razonable, el criterio del resultado final podrá suministrar información concreta y objetiva, utilizable en las actividades administrativas del gobierno. Esta información puede aplicarse, por ejemplo, para determinar si el aumento en los gastos que se proponen para un determinado programa se debe a un aumento en el volumen de trabajo o a un aumento en los precios de los elementos que se requieren para efectuar el mismo volumen de trabajo que en el pasado.

El Cuadro 1 ilustra el criterio del resultado final en materia de clasificación presupuestaria por actividades; se basa en la clasificación por actividades empleada en el presupuesto de Filipinas correspondiente a 1958.

Las características más importantes de interés general en la clasificación por actividades indicada en el Cuadro 1, pueden explicarse brevemente de la manera siguiente<sup>1/</sup>:

---

<sup>1/</sup> Basado en el Manual de Operaciones Presupuestarias publicado por la Comisión Presupuestaria de la República de Filipinas y en el presupuesto de ese país correspondiente a 1958.

En el presupuesto presentado a la legislatura de Filipinas, los cálculos respectivos aparecen clasificados por capítulos según la división de los varios departamentos del gobierno. Dentro del capítulo correspondiente a cada departamento se presentan los cálculos de los organismos que lo integran. La Oficina de Tierras es uno de los organismos constitutivos del Departamento de Agricultura y Recursos Naturales. Los cálculos correspondientes a ese organismo se clasifican por programas y proyectos. Se entiende por programa una de las finalidades principales para las cuales se establece una entidad del gobierno; incluye todas las funciones y actividades dedicadas a conseguir este objetivo. Un proyecto es una subdivisión de un programa según las funciones, actividades u otras características principales descriptivas del trabajo que debe realizarse.

La presentación de los cálculos del organismo clasificados por programas y proyectos va precedida de una descripción de los objetivos, funciones y programa de trabajo general de dicho organismo. Esta descripción explica brevemente el carácter de las funciones del organismo, presenta información relacionada con más de un programa y subraya las realizaciones principales que se esperan en el año presupuestario; sólo presenta aspectos relevantes de los programas y actividades. En el Apéndice A, páginas 31 y 32 figura la descripción relativa a la Oficina de Tierras (Cuadro 1).

Después de dicha descripción aparecen los cálculos de los varios programas y proyectos. Los rasgos más destacados de dichos cálculos son:

1. División del programa en proyectos (véase Cuadro 1, pág. 12)
2. División de los costos del programa según el objeto de los gastos (véase Apéndice B, pág. )
3. Escala de sueldos y salarios (véase Apéndice C, pág. 34)

La división del programa en proyectos permite presentar el presupuesto a base del trabajo realizado. La división en proyectos puede basarse en el tipo de actividad realizada, la distribución geográfica, naturaleza o carácter del trabajo, personas a quienes se presta el servicio, tipos de servicio, métodos del mismo, y otros aspectos similares, según sea más adecuado para el programa de que se trate.

La continuación de los cálculos del programa, se presenta en la justificación de los proyectos que lo forman. Esta consta de lo siguiente:

- a) Indicación en una sola línea del costo total del proyecto (véase Cuadro 1, proyectos de levantamientos topográficos - tierras del Estado)
- b) Descripción de las principales actividades del proyecto (véase Apéndice D, pág. 35)
- c) Evaluación del trabajo del personal (según se indica en el Cuadro 1 en relación con el proyecto de levantamientos topográficos - tierras del Estado)
- d) Justificación propiamente dicha (Apéndice E, pág. 36)

La descripción de las principales actividades del proyecto (Apéndice D) sirve para ampliar y detallar la información sobre los objetivos generales del organismo, las funciones y el programa de trabajo (Apéndice A) mediante la indicación de los objetivos concretos, las funciones y el programa de trabajo de cada proyecto.

La escala de evaluación de trabajo del personal que figura en el Cuadro 1 suministra información sobre las unidades de medida de trabajo, el trabajo realizado y por cumplir, las tasas de producción del personal, los años-hombre de empleo y el costo por unidad de trabajo.

Un año-hombre se define como el empleo de una persona durante un año completo. A fin de suministrar información sobre el número de años-hombre que intervienen directamente en la realización de las actividades objeto de evaluación, esta escala indica el número total de años-hombre para cada proyecto, distinguiendo entre los que participan directamente en las funciones de ejecución y los que contribuyen al proyecto por medios menos directos, por ejemplo el personal secundario o auxiliar. La tasa de producción se obtiene dividiendo el total de las unidades de trabajo realizado por el total de años-hombre; el costo de la unidad de trabajo se calcula dividiendo el costo total del proyecto por el número de unidades de trabajo realizado o previsto. En el caso de proyectos que, como el del levantamiento topográfico de las tierras del Estado, ilustrado en el Cuadro 1, tengan dos o más unidades de medida de trabajo

/...

el costo unitario de cada tipo se obtiene primeramente por la distribución del costo total del proyecto entre los totales de cada tipo, y dividiendo luego el costo total correspondiente a cada tipo por el número respectivo de unidades de trabajo.

La justificación propiamente dicha (Apéndice E) tiene por objeto suministrar información adicional sobre realizaciones, actividades, programa de trabajo, costos, etc., subrayando o explicando la información presentada en los cuadros e indicando las razones especiales para efectuar el trabajo o prestar los servicios propuestos para el año fiscal. Cuando aparecen variaciones importantes en cuanto a los costos correspondientes a los diferentes años, se ofrece una explicación apropiada.

b) Según las actividades

En muchos programas del gobierno no se pueden comprobar las actividades porque no existen resultados finales de importancia que permitan su evaluación. En consecuencia, en tales casos resulta, en general, apropiado interpretar la labor realizada en términos de trabajo o actividades. Un programa determinado puede dividirse, entonces, en varias actividades identificables y sus costos generales distribuirse según esas actividades. El siguiente ejemplo, tomado del presupuesto de los Estados Unidos correspondiente a 1957 ilustra el criterio de función aplicado al presupuesto clasificado por actividades.

Cuadro 2. Administración de impuestos sobre la renta

	1955	1956	1957
	\$	\$	\$
<u>Programa por actividades</u>			
1. Decisiones, planificación técnica y servicios técnicos especiales	....	....	....
2. Recaudación de impuestos	....	....	....
3. Auditoría de declaraciones de impuestos	....	....	....
4. Investigaciones especiales y evasión de impuestos	....	....	....



5. Trabajo reglamentario de impuestos sobre el alcohol y el tabaco	....	....	....
6. Conferencias y reclamaciones de contribuyentes	....	....	....
7. Servicios legales	....	....	....
8. Inspección	....	....	....
9. Informes estadísticos	....	....	....
10. Dirección ejecutiva	<u>....</u>	<u>....</u>	<u>....</u>
Total	<u>....</u>	<u>....</u>	<u>....</u>

A esto sigue una amplia descripción literal del programa y de las varias actividades. Esto último se completa con informaciones seleccionadas sobre volúmenes de trabajo. Por ejemplo:

Actividad 2. Recaudación de impuestos - Esto incluye la determinación de las declaraciones de renta fraudulentas y la recaudación de impuestos evadidos; el recibo de las declaraciones de ingresos y de los giros para el pago de impuestos; la contabilización de los impuestos, contabilidad, verificación aritmética de las declaraciones de ingresos, determinación del impuesto que deben pagar las personas que hayan utilizado el formulario 1040 A en sus declaraciones de ingresos; preparación de cuentas de cobro; cómputo y ordenación de reembolsos; clasificación de declaraciones de ingresos y archivos.

Cuadro 3. Administración de impuestos sobre la renta: Datos seleccionados sobre volumen de trabajo en la recaudación de impuestos

	1955 A	1956 E	1957 E
Declaraciones de ingresos presentadas	88.649.535	90.300.000	91.300.000
Cómputos y verificaciones de impuestos	57.559.504	61.500.000	61.600.000
Reembolsos y abonos contabilizados	34.419.937	34.500.000	34.900.000
Notificaciones relativas a declaraciones fraudulentas y pagos pendientes	18.952.664	22.700.000	22.700.000
Cierre de cuentas de contribuyentes infractores	1.863.258	2.200.000	2.200.000
Cierre de investigaciones sobre evasión de impuestos y sobre asuntos de otra naturaleza	1.033.612	1.100.000	1.100.000

/...

Además, los gastos del programa en general se subdividen por objetos de gasto, así:

Cuadro 4. Administración de impuestos sobre la renta:

<u>Clasificación por objeto del gasto</u>	1955	1956	1957
Número total de puestos permanentes	....	....	....
Equivalente en jornada completa de otros puestos	....	....	....
Número medio de empleados	....	....	....
Número de empleados a fines de año	....	....	....
Promedio de salarios y categoría			
Categoría del cuadro general			
Salario medio			
Categoría media			
01 Servicios de personal .....			
Puestos permanentes	....	....	....
Puestos no permanentes	....	....	....
Pago regular sobre una base superior a 52 semanas	....	....	....
Pago superior a las tasas básicas	....	....	....
Total de servicios de personal	....	....	....
02 Viajes	....	....	....
03 Transporte de objetos	....	....	....
04 Servicios de comunicaciones	....	....	....
05 Alquileres y servicios públicos	....	....	....
06 Impresión y reproducción de documentos	....	....	....
07 Otros servicios por contrato	....	....	....
08 Suministro de materiales	....	....	....
09 Equipo	....	....	....
13 Reembolsos, compensaciones e indemnizaciones	....	....	....
15 Impuestos y gravámenes	....	....	....
Total	\$		

Por lo tanto, la clasificación por actividades permite determinar el costo de un programa y las actividades que lo componen. Indica también el contenido de las actividades mediante datos seleccionados de volumen de trabajo cuando ello es oportuno y adecuado. En muchos casos puede contribuir a mejorar la presentación del presupuesto tradicional; al mismo tiempo, puede promover un criterio de planificación en la función administrativa del gobierno porque pone de relieve los programas y actividades y sus respectivos costos.

Debe observarse, sin embargo, que el criterio de actividades, a diferencia del criterio de resultados, no puede suministrar una información sólida y completa que, en sí misma, tenga utilidad tanto para el administrador como para el legislador. El criterio del resultado final permite establecer el costo por unidad del trabajo realizado (por ejemplo, costo de bonificación de tierras por acre) el cual puede compararse con costos anteriores y previstos y así determinar el grado de eficiencia. Por otra parte, la información sobre costos de programas y actividades no constituiría base suficiente para la administración y el examen de los programas y actividades presupuestarios. Sin embargo, al indicar los gastos del gobierno en términos de programas y actividades y al proporcionar información seleccionada sobre el volumen del trabajo, el criterio de actividad proporciona un punto de partida y una base estructural, aunque incompleta, para el examen de programas y actividades. Sin embargo, es lógico que la formulación de opiniones o juicios tendrá que apoyarse en una información adicional y externa que la aplicación del criterio de actividad no suministra.

El término actividad (subdivisión de un programa), puede definirse como la subdivisión más pequeña de las actividades de ejecución dentro de una unidad administrativa. Según la naturaleza de tal unidad esa subdivisión de los trabajos de ejecución puede identificarse con proyectos, fines o fases del trabajo. Así, por ejemplo, en el programa de la administración de impuestos sobre la renta anteriormente citado, la actividad se identifica con una fase del trabajo, como la recaudación de impuesto, el examen contable de las declaraciones de ingresos, etc. En otros casos, puede resultar útil identificar la actividad con una finalidad o un proyecto. Así pues, el término actividad debe aplicarse en forma amplia según el tipo de trabajo del respectivo organismo.

5. Empleo de la clasificación según el objeto de los gastos en el presupuesto por actividades

En el apéndice B, que figura en la página 33, se resumen los gastos de un programa determinado según el objeto de los mismos. Se indica allí el número de empleados, los años-hombre de empleo, el promedio de salarios y de sueldos y otros objetos de gastos que intervienen, tales como gastos de viaje, servicios de comunicaciones, etc. Esta información sobre el programa se basa en la clasificación de los proyectos según el objeto de los gastos<sup>1/</sup>.

La división de los gastos según su objeto puede constituir una valiosa ayuda para el cálculo y análisis de los costos de los proyectos y para la ejecución de los programas presupuestarios.

Al expresar los gastos de los proyectos según su objeto se puede relacionar la cantidad solicitada para cada tipo de objeto de gastos con el nivel correspondiente de actividad. Así, por ejemplo, la cantidad destinada al objeto gastos de viaje puede determinarse a base del número de kilómetros viajados, o del número de días de viaje, o del número de viajeros. La organización que haga los cálculos determinará la medida más apropiada para la actividad respectiva (es decir, en el caso de los gastos de viaje, si debe ser el número de kilómetros viajados, o el número de días de viaje, etc.) porque la selección de una base adecuada requiere el criterio de personas familiarizadas con el tipo de actividades de que se trate.

La clasificación según el objeto de los gastos proporciona también un medio de obtener información contable, que es de importancia básica para el control de las operaciones por parte de los directores de un organismo. En el presupuesto por actividades, el control tiene por objeto asegurar el cumplimiento de los planes de trabajo aprobados y, precisamnete, ese cumplimiento se hace más fácil mediante el empleo de un sistema de informes dentro del organismo, basado en una clasificación por objeto del gasto en el plano que corresponda. La información relativa al objeto de los gastos se examinaría periódicamente en relación con el

---

<sup>1/</sup> En el presupuesto presentado al Congreso de Filipinas no se clasifican los gastos de los varios proyectos según su objeto. Sin embargo, al final del Apéndice C se indica un "Total de sueldos y salarios" por proyectos.

trabajo previsto por el proyecto. Este examen periódico y el análisis de la utilización de recursos según el objeto de los gastos y del trabajo conexo realizado, permite a los directores administrativos en los varios planos adoptar las medidas necesarias para lograr los objetivos de trabajos fijados.

#### 6. Costo de las actividades

El costo de las actividades es la suma de recursos consumidos o empleados en cada año fiscal. En consecuencia, el costo de los programas y de las actividades es el costo de los objetos de gasto realmente efectuado para ejecutar los programas y actividades durante el año. Para comparar los resultados de los programas en el pasado con sus planes de trabajo o los resultados previstos, los costos que deben tenerse en cuenta son, naturalmente, los de las actividades en el pasado y en el futuro. En la ejecución concreta del programa, los costos que deben tenerse en cuenta son los de los bienes y servicios utilizados en un momento dado, en relación con el progreso que realmente se esté logrando en la realización del programa. Idealmente, la medición del costo de realización de los programas requeriría un sistema de contabilidad oficial por acumulación, ya que así el asiento de las transacciones oficiales permitiría determinar el costo de los programas según los recursos empleados<sup>1/</sup>.

Sin embargo, en la práctica, la medición del costo de las actividades se ve limitada, entre otras cosas, por el sistema de contabilidad oficial que se emplee. Las cuentas del Gobierno se llevan a base de fondos disponibles o de obligaciones contraídas. El rasgo distintivo de las cuentas organizadas a base de fondos disponibles es el registro de las sumas pagadas dentro del año fiscal, ya sea que los pagos se refieran a bienes o servicios suministrados o prestados durante ese período, o a bienes consumidos en forma inmediata o a transacciones de capital. Las cuentas oficiales mantenidas a base de obligaciones indican los compromisos financieros oficiales contraídos o por contraer durante el año fiscal.

---

1/ "Sistema de contabilidad por acumulación es el que registra el recibo de bienes y servicios y el consumo o empleo de recursos e indica el pasivo y el activo. Además, para facilitar la preparación de presupuestos basados en los costos, este sistema registra estas transacciones sobre una base integrada con los registros de obligaciones contraídas y gastos efectuados", Improvement in Financial Management in Federal Government, Bureau of the Budget, Washington, 1956.

En cualquiera de estos dos casos, los gastos del programa se diferenciarían de su costo en términos de bienes y servicios realmente utilizados.

Podría decirse que un sistema de contabilidad por acumulación, siendo como es de carácter global, suministra la información necesaria para el ejercicio de un control financiero que garantice la contabilización, ya sea a base de fondos disponibles, o a base de obligaciones contraídas. Así pues, a primera vista, podría creerse que conviene implantar el sistema de contabilidad por acumulación. Sin embargo, en la práctica, militarían contra un cambio de esta naturaleza consideraciones tales como: el volumen adicional de trabajo en materia contable, el personal de contabilidad que sería necesario, las dificultades que surgirían para mantener cuentas continuas a base de valor en el caso de los almacenes de aprovisionamiento del Gobierno (bienes adquiridos por el Gobierno para el consumo directo durante la prestación de servicios generales del Gobierno), y el dudoso valor práctico que tendría el registrar la depreciación de muchos activos fijos del gobierno general. Por estas razones, el posible empleo de la contabilidad por acumulación en el presupuesto clasificado por actividades debe enfocarse con criterio pragmático y selectivo.

Varían, según el tipo de programa, las limitaciones que impone sobre la medición del costo de las actividades el empleo de un sistema de contabilidad oficial basado en los fondos disponibles. Así, por ejemplo, en los programas cuyos gastos son principalmente corrientes o de ingresos y que se aplican predominantemente a servicios personales, el costo de la actividad o programa expresado contablemente en fondos disponibles, puede aproximarse bastante al costo de las actividades. El servicio de administración de impuestos sobre la renta antes mencionado podría citarse como ejemplo de este tipo de programa. Así pues, puede considerarse adecuado para efectos del presupuesto por actividades el costo del programa y de las actividades componentes, contabilizado según el método de fondos disponibles o a base de las obligaciones contraídas.

Presenta graves problemas para la medición del costo de las actividades el empleo de un sistema de contabilidad oficial a base de fondos disponibles, cuando intervienen inventarios o cuando los gastos incluyen inversiones de capital que varían de año en año. Este caso se observa en los programas a cargo de los organismos generales del Gobierno, tal como un departamento de obras públicas o

una oficina de obras públicas o una dirección de servicios generales. Como paso inicial, en tales casos, el costo de realización se basaría con los diferentes tipos de trabajo encomendados al organismo, como se indica en el gráfico del Cuadro 5. Este gráfico se basa en la clasificación por actividades de la Oficina de Carreteras Públicas tal como figura en el presupuesto de Filipinas correspondiente a 1957.

En este caso, los gastos de la Oficina de Carreteras Públicas se dividen en seis programas. El programa I abarca los gastos relacionados con estudios sobre el terreno y la preparación de los planes preliminares de los proyectos nacionales y provinciales de construcción de carreteras y puentes. El programa II incluye todos los gastos de carácter administrativo de toda la Oficina en la ejecución del programa. Los gastos para la compra de equipo de construcción y de caminos (programa VI) están separados de los gastos destinados a construcciones y caminos (programa V). Además, los gastos para el mantenimiento y reparación del equipo de construcción (programa III) son independientes de los gastos para mantenimiento y reparaciones de edificios, caminos, puentes, etc., ya existentes (programa II). Por lo tanto, en este ejemplo, los gastos correspondientes al programa II, servicios de mantenimiento y reparación, y al programa V, construcción, reconstrucción y mejora, no incluyen el costo del mantenimiento y depreciación del equipo de construcción empleado en estos programas.

En consecuencia, el próximo paso consistiría, entonces, en calcular los gastos del programa III, administración de depósitos y talleres para equipo, y administración de laboratorios y canteras, y distribuirlos entre los programas II y V. Sería también necesario calcular la proporción de capital (depreciación) representado en el equipo que se ha consumido en la realización de los programas II y V y hacer la distribución respectiva entre ellos. Además, sería también preciso ajustar los gastos de los diferentes programas según los cambios operados en el valor de las existencias o almacenes. Para fines de fiscalización, la mayoría de los gobiernos mantiene registros cuantitativos de existencias y los cálculos de cambios en éstas pueden realizarse sobre esa base. Lógicamente, todos estos cálculos serían de carácter estadístico y no constituirían cifras contables exactas. Sin embargo, por tal causa no disminuye su utilidad.

/...

La evaluación del costo por actividades se ve también afectada por la existencia dentro de la organización del gobierno de ciertos departamentos llamados a veces organismos auxiliares. Estos organismos pueden suministrar gratuitamente cosas tales como oficinas, muebles, papelería y servicio de impresión, transporte, etc., a otros departamentos oficiales.

Podría decirse que si los costos de los programas y actividades incluyeran el de estas cosas, darían una idea más fiel a las personas encargadas de su administración. Por otra parte, quizás en algunos casos se haya llegado a la conclusión de que la organización de departamentos independientes para suministrar estos servicios comunes es el procedimiento más adecuado. En consecuencia, quizá no resulte deseable que las dependencias que utilizan tales servicios tengan que pagar por ellos simplemente para permitir el cálculo de los costos totales de actividades y programas.

Sin embargo, en vista de la importancia de los servicios comunes como elemento en el costo de los programas y actividades, vale la pena estudiar la posibilidad de calcular estadísticamente su costo e incluirlo en el de los programas y actividades<sup>1/</sup>.

En la distribución de gastos administrativos se presentan problemas similares de evaluación de costos. Cuando un organismo oficial tiene a su cargo varios programas puede resultar inconveniente dividir entre ellos los gastos administrativos o los gastos generales fijos y, en tal caso, puede ser necesario tratar tales gastos como programa separado. Además, dentro de las actividades del organismo pueden incluirse ciertas funciones de personal común, por ejemplo, la oficina de presupuesto y contabilidad. Quizá en este caso tampoco valga la pena dividir los costos de esta operación entre los varios programas del organismo y sea preciso tratarlos como programa separado<sup>2/</sup>. Sin embargo la utilidad de los costos por actividades que excluyan gastos no asignables como éstos, dependería de que tales gastos cambiaran o no apreciablemente de un período a otro. Cuando

---

1/ Véase, Naciones Unidas, Manual de las Cuentas del Estado, capítulo relativo a los principios de clasificación orgánica, si se desea información sobre un posible método para la asignación de los gastos de los organismos auxiliares.

2/ Cuantitativamente esto sería de mucho menor importancia que, digamos, los servicios comunes y quizás sería mejor no asignarlo.



pueda presumirse que habrán de permanecer más o menos constantes, la utilidad de la información sobre costo por actividades (sin incluir esos gastos) continuará siendo útil para efectos administrativos.

#### 7. Conclusión

La clasificación presupuestaria por actividades es esencialmente una técnica destinada a subrayar los resultados y a poner de relieve la responsabilidad de la organización gubernamental y su obligación de dar cuenta de su gestión. La aplicación de esta técnica requiere como condición general una nueva actitud respecto de la organización de las actividades presupuestarias.

Los gastos presupuestarios deben considerarse principalmente en términos de costo de programas y de actividades, antes que en función de unidades de organización y objetos de gastos. Además, los programas y actividades deben relacionarse con los resultados o los planes de trabajo dentro de cada programa o actividad. Esto es difícil y forzosamente requiere un proceso lento.



Tomando en cuenta esta amplia reorientación, resulta fácil implantar este tipo de presupuesto, si existe ya un alto grado de correspondencia entre la organización y la estructura de los programas del organismo respectivo. La relación que existe entre la organización y la estructura de los programas se pone de manifiesto sólo cuando se trata de formular gastos en términos de programas y actividades y de ubicar la responsabilidad de su cumplimiento dentro de la organización. De esto se deduce que el presupuesto por actividades pone de relieve los aspectos del gobierno cuya reorganización conviene estudiar con miras a lograr una eficiencia administrativa mayor.

Las características de la delegación de poderes financieros que se practique en el organismo influyen también en forma decisiva sobre la organización de un presupuesto por actividades; éste requiere un enfoque por organismo o departamento, y lo que es más, su elaboración se convierte en una función central e importante del departamento. Esto implica una delegación de atribuciones financiera mayor que la que ahora existe, del órgano legislativo al ejecutivo y del Ministerio de Hacienda (que representa al órgano ejecutivo) a cada uno de los departamentos y organismos. En términos generales, el control financiero en el plano legislativo (tal como se consagra en la Appropriation Act) y en el plano ejecutivo (Ministerio de Hacienda u Oficina Central del Presupuesto) que se observa en la clasificación tradicional, no resulta favorable para la organización de un sistema presupuestario eficaz en el plano departamental. Sin embargo, cualquier cambio en el sistema tradicional encaminado a dar mayor autoridad financiera al jefe de un organismo con fines de clasificación presupuestaria por actividades, puede conducir a una desacertada gestión financiera, si no existe una tradición de responsabilidad presupuestaria dentro del organismo. En consecuencia, debe incrementarse la función presupuestaria en el plano departamental, antes de implantar un sistema de clasificación presupuestaria por actividades.

Un sistema práctico para organizar un presupuesto por actividades es comenzar esa labor con un departamento u entidad administrativa seleccionada. Para seleccionar el departamento pueden seguirse tres criterios. El departamento debe gozar de buena reputación (ante el Ministro de Hacienda) por sus cálculos ajustados y exactos. En segundo lugar, sus actividades deben traducirse en resultados importantes desde el punto de vista del contenido del programa.

En tercer lugar, la función organizadora en la dirección de las actividades debe ser fácil de ubicar y de definir. La preparación concreta del presupuesto por actividades para un departamento previamente designado, correspondería al jefe del mismo, bajo la dirección central y guía del Ministro de Hacienda y previa aprobación de la legislatura. La experiencia obtenida en la aplicación de este tipo de presupuesto en un departamento mencionado podría aprovecharse para extenderlo a otros departamentos y dependencias oficiales de mayor complejidad.

#### APENDICE A<sup>1/</sup>

##### Oficina de Tierras

###### Descripción de objetivos, funciones y programa general del trabajo

La ley señala a esta Oficina las siguientes funciones:

- 1) medir y repartir las tierras del Estado clasificadas por la Oficina de Protección Forestal y declaradas por ella enajenables y disponibles para el efecto de distribución entre las personas que carezcan de tierras propias; realizar mediciones aisladas de tierras públicas cuya adjudicación haya sido aprobada, emitir patentes gratuitas, efectuar ventas, controlar arriendos y ocuparse de otras formas de concesión pública; llevar a cabo levantamientos catastrales de ciudades, municipios y encargarse de otros tipos de estudio que puedan ser necesarios en la administración y distribución de las tierras
- 2) reservar parte de las tierras del Estado para objetivos públicos o semipúblicos
- 3) verificar los informes sobre mediciones de tierras efectuadas por topógrafos públicos o privados
- 4) reconstruir los registros topométricos que se encuentren averiados
- 5) dar curso a las solicitudes de adjudicación de tierras del Estado en propiedad o en arriendo
- 6) investigar y resolver las reclamaciones y conflictos relativos a las solicitudes de tierras del Estado

---

<sup>1/</sup> Los Apéndices A a E se han tomado del presupuesto de Filipinas correspondiente a 1958.

7) encargarse de la gestión de casos de registro de tierras ante los tribunales

8) emitir patentes y escrituras de propiedad.

Durante el año fiscal de 1956, la Oficina midió y subdividió 374.450,74 hectáreas de tierras del Estado y 2.426 lotes de tierras privadas registradas catastralmente. Asimismo, emitió 45.047 patentes y escrituras, midió y subdividió 134.305 lotes, reconstruyó 41.850 registros topométricos y dió curso a 5.217 casos de reclamaciones y conflictos de tierra y a otros asuntos varios.

Para el actual año fiscal (1957) la Oficina se ha fijado los siguientes objetivos:

- 1) medir y subdividir 574.905 hectáreas de tierras del Estado
- 2) medir 66.574 lotes de tierras privadas para efectos catastrales
- 3) emitir 35.000 patentes y escrituras
- 4) verificar la medición y subdivisión de 140.010 lotes de terreno
- 5) reconstruir 80.655 registros topométricos, y
- 6) dar curso a 6.438 casos de registro de tierras, reclamaciones, conflictos y otros asuntos varios.

En el año fiscal de 1958, la Oficina se propone lo siguiente:

- 1) medir y subdividir 531.780 hectáreas de tierras del Estado
- 2) medir 68.720 lotes de terrenos privados, para efectos catastrales
- 3) emitir 40.000 patentes y escrituras
- 4) medir y subdividir 155.720 lotes de terreno
- 5) reconstruir 90.750 registros topométricos, y
- 6) dar curso a 6.450 casos de registro de tierras, reclamaciones, conflictos y otros asuntos varios.

APENDICE B

Oficina de Tierras

Programa I: Medición de tierras

COSTO DEL PROGRAMA SEGUN EL OBJETO DE LOS GASTOS

Cuadro resumido de personal y clasificación según el objeto de los gastos	1956 Real	1957 Calculado	1958 Calculado
Número de puestos autorizados . . . . .	1.527	1.729	2.598
Número de empleados a principios del año fiscal . . . . .	1.522	1.624	1.729
Número de empleados a fin del año fiscal	1.522	1.729	2.598
Años-hombre de empleo durante el año fiscal (incluso personal supernumerario y de emergencia) . . . . .	2.543	3.270	3.443
Promedio de sueldos y salarios . . . . .	₱1.495	₱1.535	₱1.570
<b>Total de sueldos y salarios (neto) . . .</b>	<b>3.804.043</b>	<b>5.021,590</b>	<b>5.408.160</b>
Contribución para el fondo de jubilación de los empleados y pago de las primas de seguro de vida . . . . .	125.209	221.673	229.070
01 - Total para servicios del personal.	3.929.252	5.243.263	5.637.230
02 - Gastos de viajes . . . . .	389.645	614.600	619.740
03 - Servicios de comunicaciones . . . . .	26.040	37.300	38.000
04 - Reparación y mantenimiento de los servicios del Gobierno nacional. . . . .	1.137	12.000	...
05 - Servicios de transporte. . . . .	19.191	49.440	49.100
06 - Otros servicios. . . . .	2.287.216	3.464.560	4.454.380
07 - Suministros y materiales . . . . .	341.972	704.100	732.300
08 - Alquileres . . . . .	31.976	85.700	96.520
09 - Interés. . . . .	80	...	...
21 - Inversión en equipos . . . . .	7.500	138.000	200.300
<b>TOTAL</b>	<b>₱7.034.009</b>	<b>₱10.348.963</b>	<b>₱11.827.570</b>

APENDICE C

Oficina de Tierras  
Programa I: Medición de tierras

CUADRO DE SUELDOS Y SALARIOS

Puestos y escala de salarios	1956 Real		1957 Calculado		1958 Calculado	
	Número	Cantidad	Número	Cantidad	Número	Cantidad
<b>PUESTOS PERMANENTES</b>						
<b>Puestos claves:</b>						
Jefe de Agrimensura 55 - P8.832-P10.776 .....	1	P6.000	1	P6.000	1	P6.000
Subdirector de Servicios sobre el terreno 53 - 7.992- 9.756 .....	1	6.000	...	...	...	...
Funcionario Regional de Tierras 51 - 7.236- 8.832 .....	2	8.220	...	...	...	...
Agrimensor Jefe 50 - 6.888- 8.400 .....	3	13.560	9	40.860	9	40.860
<b>Otros puestos:</b>						
45 - 5.376- 6.552.....	1	4.200	3	11.520	3	11.520
42 - 4.632- 5.640.....	35	119.700	60	205.080	60	205.080
41 - 4.404- 5.376.....	1	3.960	1	3.960	1	3.960
40 - 4.188- 5.112.....	1	2.760	2	6.480	2	6.480
39 - 3.984- 4.860.....	6	19.560	9	32.520	9	32.520
38 - 3.792- 4.632.....	1	3.720	...	...	...	...
37 - 3.612- 4.404.....	2	3.360	...	...	...	...
35 - 3.264- 3.984.....	125	302.100	155	401.100	155	401.100
33 - 2.952- 3.612.....	3	9.060	3	8.460	3	8.460
32 - 2.808- 3.432.....	32	71.700	37	88.080	37	88.080
31 - 2.676- 3.264.....	16	28.200	1	3.300	1	3.300
30 - 2.544- 3.108.....	98	175.860	114	224.220	114	224.220
29 - 2.424- 2.952.....	1	1.440	...	...	...	...
28 - 2.304- 2.808.....	322	539.640	328	564.540	328	564.540
27 - 2.196- 2.676.....	17	33.360	15	31.560	15	31.560
26 - 2.088- 2.544.....	289	436.200	264	400.560	264	400.560
25 - 1.980- 2.424.....	162	250.320	176	280.200	176	280.200
24 - 1.884- 2.304.....	19	27.840	17	24.480	17	24.480
23 - 1.800- 2.196.....	300	440.880	396	609.240	396	609.240
22 - 1.716- 2.088.....	4	5.760	4	5.760	4	5.760
19 - 1.476- 1.800.....	1	1.440	1	1.440	1	1.440
18 - 1.440- 1.716.....	30	43.680	28	40.800	28	40.800
15 - 1.440- 1.476.....	46	67.680	94	136.800	963	1.388.160
14 - 1.440.....	8	11.520	11	15.840	11	15.840
<b>Total de puestos permanentes:</b>						
Salarios .....	1.527	2.637.720	1.729	3.142.800	2.598	4.394.160
<b>Formales del personal super- numerario y de emergencia</b>	<u>1.322</u>	<u>1.624.600</u>	<u>1.541</u>	<u>1.878.790</u>	<u>845</u>	<u>1.014.000</u>
<b>Sueldos y salarios brutos</b>	2.849	4.262.320	3.270	5.021.590	3.443	5.408.160
<b>Menos - Salarios netos</b>						
Ahorros .....	<u>306</u>	<u>458.277</u>	...	...	...	...
<b>TOTAL DE SUELDOS Y SALARIOS (neto) .....</b>	2.543	P3.804.043	3.270	P5.021.590	3.443	P5.408.160
Proyecto 1.....	(1.860)	(2.679.798)	(2.048)	(2.971.730)	(2.179)	(3.298.500)
Proyecto 2 .....	(59)	(89.449)	(252)	(385.640)	(241)	(381.840)
Proyecto 3 .....	(535)	(899.159)	(526)	(946.980)	(553)	(979.380)
Proyecto 4 .....	...	...	(264)	(430.560)	(264)	(430.560)
Proyecto 5 .....	(89)	(135.637)	(180)	(286.680)	(206)	(317.880)

## APENDICE D

Oficina de Tierras

Programa de medición de tierras

Proyecto 1: Medición de tierras del Estado

### Descripción de las principales actividades del proyecto

La medición de tierras del Estado se divide en tres subproyectos, a saber:

a) Medición de tierras del Estado por administración -

La medición de tierras del Estado de extensión considerable y su partición en lotes apropiados para ser distribuídos entre los solicitantes capacitados, se ha encomendado a grupos de agrimensores organizados con este fin y compuestos de empleados de la Oficina;

b) Medición de tierras del Estado por contrato -

La medición de tierras del Estado de considerable extensión y su partición en lotes apropiados para su distribución entre solicitantes capacitados se ha encomendado a agrimensores privados, suficientemente calificados que trabajan por contrato con la Oficina; y

c) Mediciones aisladas -

Estas mediciones en lugares están a cargo de grupos móviles dependientes de las sucursales de la Oficina y de las distintas Oficinas de Tierras de las provincias y distritos. Estos grupos están dirigidos y fiscalizados por el Funcionario Provincial de Tierras y el Funcionario Distrital de Tierras. Muchas de estas actividades de agrimensura se refieren a parcelas cuya adjudicación ha sido aprobada, emisión gratuita de patentes, ventas, arriendos y otras solicitudes relativas a tierras del Estado aceptadas por la Oficina antes de la guerra. También figuran en esta categoría mediciones aisladas las de terrenos en reserva pertenecientes a los municipios, las provincias y el gobierno nacional, tales como los destinados a cementerios, escuelas, mercados, hospitales, zonas forestales reservadas, parques, plazas, zonas militares restringidas y de otra naturaleza, con una extensión entre 100 metros cuadrados y cientos de hectáreas, según la necesidad de terrenos reservados o públicos aislados y de escasa extensión.



APENDICE E

Oficina de Tierras

Programa I: Medición de tierras

Proyecto I: Mediciones de tierras del Estado

Justificación propiamente dicha

Medición de terrenos del Estado por administración:

Durante el año de 1956, se midió un total de 158.522 hectáreas a un costo de Fl.535.785. Para el año en curso (1957), se ha fijado como objetivo la medición de 299.760 hectáreas a un costo calculado de Fl.362.112, y para el año fiscal de 1958, se calcula que podrán medirse unas 224.960 hectáreas a un costo de Fl.362.110.

Medición de tierras del Estado por contrato:

Durante el año fiscal de 1956, se midieron por contrato 169.382 hectáreas a un costo total de Fl.039.501; para el año fiscal de 1957, se ha fijado como objetivo la medición de 227.460 hectáreas, por contrato, a un costo que se calcula en Fl.653.640; para el año fiscal de 1958, se prevé la medición de 253.380 hectáreas a un costo que se calcula en Fl.660.550.

Mediciones aisladas:

Durante el año pasado (1956) se midieron 46.547 hectáreas en desarrollo de este subproyecto, a un costo de Fl.826.385; para el año fiscal de 1957 se medirán 47.685 hectáreas con un costo de Fl.618.940 y para el año fiscal de 1958 se ha fijado un objetivo de 53.440 hectáreas con un costo calculado en Fl.813.210. El costo por hectárea de las mediciones aisladas es mucho más alto que el de los otros dos tipos de mediciones, porque los terrenos medidos en estos casos son pequeñas extensiones de unas 10 hectáreas, situadas en lugares apartados y separadas unas de otras.

Justificación del aumento del costo de medición por hectárea de ₡7,88 en 1957,  
a ₡10,50 en 1958 - Medición y partición de tierras del Estado

La medición de nuevas tierras depende también de que la Oficina de Conservación Forestal libere terrenos con tal fin. En general dichos terrenos están situados en regiones tan remotas e inaccesibles que su medición resulta demasiado costosa, por lo cual la Oficina se ve obligada a efectuar la partición de terrenos liberados en años anteriores. Estos terrenos, liberados antes de ponerse en vigencia el programa ampliado de división de tierras, están en realidad ocupados por colonos instalados en pequeños lotes de forma irregular. En consecuencia, todas las mediciones tienen que ajustarse a las zonas realmente ocupadas, con lo cual la operación resulta más costosa que en el caso de la partición ordinaria de tierras del Estado en lotes rectangulares.

-----