

INT-2605

PRELIMINAR
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social
Santiago, octubre de 1968

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PROGRAMACION DE PRESUPUESTOS SECTORIALES *



* Programa de capacitación. Curso básico de planificación. Especialidad de programación presupuestaria. Apuntes de clases preparados por el señor José Vicente Rodríguez Aznar para la cátedra de programación de presupuestos sectoriales. "



900050670 - BIBLIOTECA CEPAL

NOTA PRELIMINAR

La programación de presupuestos sectoriales es una materia claramente concebida en la teoría del presupuesto por programas. Las relaciones entre la planificación y el presupuesto, así como la utilización de éste como el principal instrumento de ejecución de los planes en cuanto a lo que es responsabilidad del sector público, se refieren no sólo a los contenidos globales del plan sino también a las normas específicas a nivel sectorial.

En este sentido, el plan de desarrollo a mediano plazo no es un simple marco de orientación para la formulación y ejecución de los presupuestos gubernamentales, sino que tiene un significado más coactivo por cuanto establece las metas a alcanzar en determinado período, las cuales se determinan global y sectorialmente. En consecuencia, los presupuestos deben traducir el contenido del plan expresando las acciones concretas a realizar y los recursos necesarios para cumplir las metas señaladas en el mismo, y la mejor forma de traducir el plan en los presupuestos es utilizando en la programación presupuestaria instrumentos y procedimientos similares a los de la planificación, especialmente en lo que se refiere a los niveles sectoriales. Difícilmente el presupuesto asumirá el papel que le corresponde dentro del sistema de planificación si su programación obedece a criterios institucionales descuidando un tanto la visión sectorial de las actividades públicas.

Estas notas tienen por finalidad plantear algunas ideas sobre la programación de presupuestos sectoriales, insistir en su necesidad y manifestar las limitaciones existentes. En ningún caso tienen pretensiones de constituirse en una tesis sobre la materia, ya que, por el contrario, apenas representan el deseo de fomentar la discusión entre los participantes al curso sobre un tema básico y fundamental de la técnica del presupuesto por programas.

ALGUNAS IDEAS SOBRE LA PROGRAMACION DE PRESUPUESTOS SECTORIALES

I. INTRODUCCION

La necesidad de coordinar esfuerzos para promover y acelerar el crecimiento económico hace que las técnicas de la planificación tomen cada día mayor vigencia, especialmente en los países de menor desarrollo, en los que el cambio de las estructuras internas y la modificación de las relaciones de dependencia con el exterior requieren una clara definición de política económica así como la adopción de los mecanismos necesarios para su ejecución.

El sistema de planificación es un proceso continuo de decisiones que se inicia con el establecimiento de una estrategia de desarrollo a largo plazo (generalmente para 20 años) hasta llegar a la formulación y ejecución de los presupuestos gubernamentales, como expresión operativa de los planes de mediano plazo en cuanto a la responsabilidad que le corresponde al sector público en la ejecución de tales planes.

La estrategia para el desarrollo es concebida en términos bastante generales debido al largo plazo a que se refiere; determina las posibilidades de desarrollo de la economía y establece en forma armónica las acciones más importantes que deberán cumplirse en el tiempo para lograr los resultados más favorables en relación a tales posibilidades. La estrategia para el desarrollo se convierte así en el marco de referencia que debe utilizarse como guía para la formulación de los planes de plazo más corto.

Los planes de mediano plazo (normalmente para 4 ó 5 años) son formulados bajo la orientación general establecida en la estrategia. Tienen como finalidad seleccionar las alternativas más favorables para el desarrollo de las actividades nacionales, establecer los objetivos y las metas que deberán cumplirse en el plazo de su ejecución, así como determinar los recursos necesarios para ello. A su vez, los planes de desarrollo necesitan de instrumentos operativos que a corto plazo interpreten los contenidos del plan y establezcan las acciones concretas y definidas que deben efectuarse para lograr una ejecución eficiente de tales planes. Surgen así los planes operativos anuales, los planes operativos del sector público y los presupuestos gubernamentales.

Los diferentes procedimientos metodológicos que son utilizados en la formulación de la estrategia, de los planes de mediano plazo, del plan operativo anual, del plan operativo anual del sector público y del presupuesto, así como la necesidad, significado y relaciones de interdependencia entre cada uno de estos conceptos, ya han sido tratados con suficiente claridad y amplitud en otras asignaturas de este Curso, existiendo además la documentación necesaria para su estudio; en consecuencia, en estos apuntes no se va a insistir sobre tales metodologías. Sin embargo, es conveniente destacar un aspecto metodológico que se convierte en característica común en la elaboración de cada uno de los documentos que resultan de las respectivas etapas de la planificación señaladas en el cuadro 1.

En efecto, tanto la estrategia como los planes de mediano plazo, los planes operativos, etc. presentan dos aspectos claramente definidos en cuanto a la fijación de objetivos. Uno se refiere al establecimiento de metas de tipo global, donde se utilizan magnitudes macroeconómicas tales como el crecimiento del producto, situación de la balanza de pagos, ingreso per cápita, etc. El otro aspecto se refiere al establecimiento de las metas a nivel sectorial, surgidas del diagnóstico que previamente se haya hecho del respectivo sector, pero siempre enmarcadas en el contexto general de la interrelación de los diferentes sectores en función de los objetivos globales establecidos.

Esta característica común de señalar metas a nivel sectorial en cada una de las etapas de la planificación, desde la estrategia hasta los presupuestos, es la base de estos apuntes que pretenden resaltar la importancia de que los presupuestos gubernamentales incorporen también la programación sectorial, como punto fundamental para lograr la adecuación necesaria entre los presupuestos y los planes.

Así, la formulación de la estrategia pretende determinar las posibilidades de desarrollo de la economía y armonizar las acciones más importantes que deberán cumplirse en el tiempo para lograr los resultados más favorables en función de tales posibilidades. Pero estas acciones, para que sirvan de marco de referencia en la elaboración de los planes de plazo más corto, deben referirse no sólo a los aspectos macroeconómicos, fundamentales e indispensables como objetivos finales, sino también a la forma cómo lograr el desarrollo armónico entre los diferentes sectores de la economía que, aunque a simple vista puedan parecer independientes, tienen entre sí fuertes nexos de complementariedad e interdependencia. No se puede pensar en establecer metas al sector industrial sin considerar, por ejemplo, las posibilidades del sector educación en sus aspectos de capacitación de los

recursos humanos o de investigaciones tecnológicas; tampoco se pueden establecer objetivos al sector agrícola sin considerar las posibilidades y necesidades de la industria en insumos del mismo, o la capacidad de producción de fertilizantes. Y así podrían señalarse innumerables ejemplos.

El cuadro 1 muestra los distintos procesos de la planificación en el tiempo. Asimismo muestra también a cada uno de esos procesos con un planteamiento sectorial que sirve de referencia en las etapas sucesivas de mayor detalle.

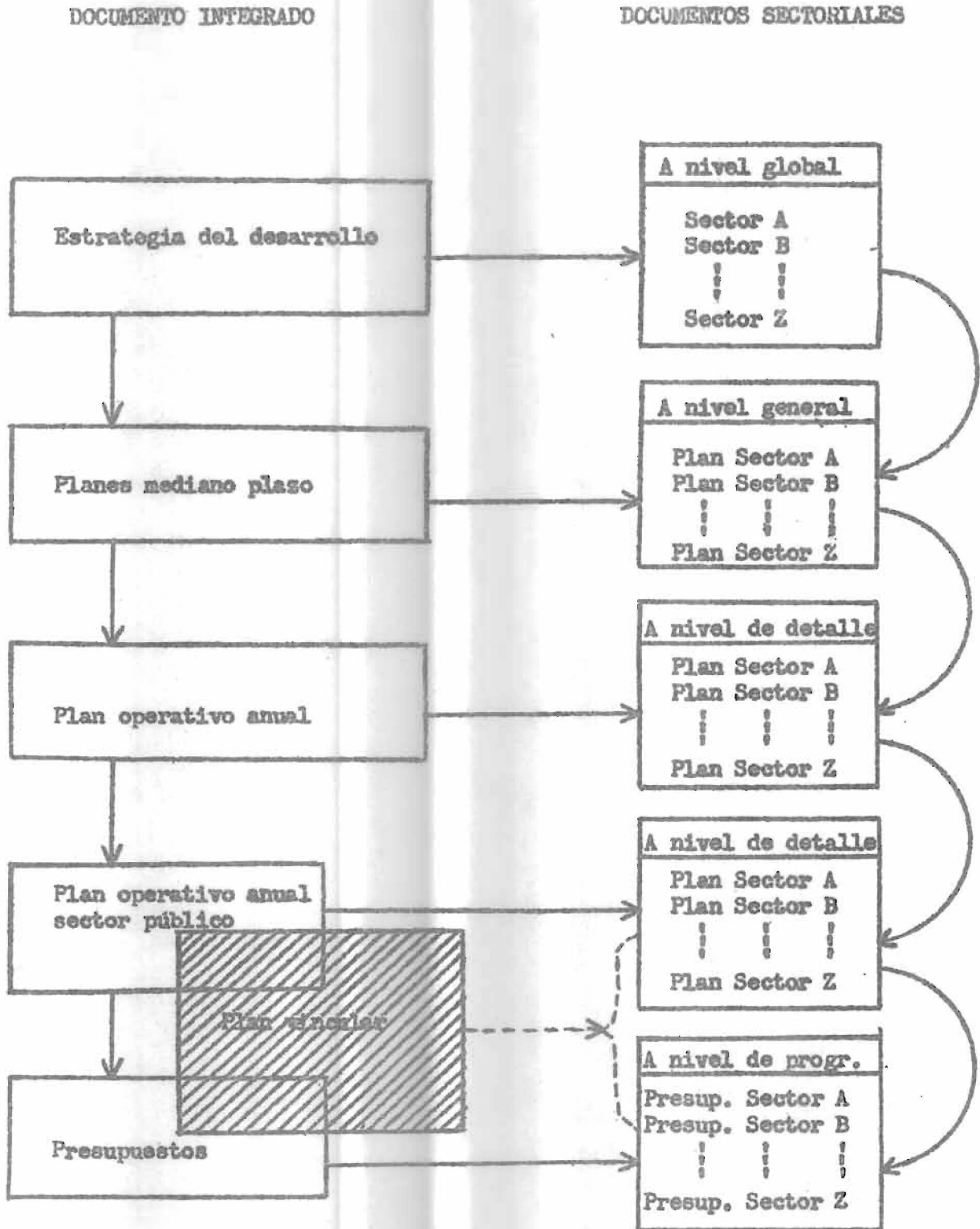
Ahora bien, si en la formulación de la estrategia para el desarrollo es evidente la necesidad de establecer objetivos a nivel sectorial, a pesar de que aquella únicamente expresa los lineamientos generales que servirán de guía en un plazo largo de tiempo, mucho más evidente es la necesidad de formular los planes a nivel sectorial, pues a medida que se acorta el tiempo para el cual se planifica, mayor debe ser la claridad y especificación de los objetivos y metas a alcanzar a través de la ejecución de los distintos programas que integran los respectivos sectores.

En América Latina, en casi todos los países donde se ha implantado el sistema de planificación de las actividades económicas y sociales como el mecanismo más idóneo para coordinar esfuerzos y racionalizar la utilización de los recursos, se aplican las técnicas de la planificación sectorial debido al convencimiento claro que existe de que los planes de desarrollo no es el producto de la agregación de cada sector tratado individualmente, sino la armonización de los objetivos de todos los sectores.

La programación sectorial está siendo utilizada en forma bastante aceptable en la formulación de los planes de mediano plazo. Sin embargo, a pesar de que en algunos países se realizan esfuerzos altamente alentadores, la preparación de los presupuestos gubernamentales y su vinculación con los planes todavía tiene las fallas originadas en la escasa aplicación de la programación sectorial a nivel presupuestario.

Si bien la técnica del presupuesto por programas - como se dijo anteriormente - relaciona estrechamente los presupuestos con los planes e insiste en los aspectos sectoriales de los mismos, hasta el presente la formulación de los programas presupuestarios se ha orientado fundamentalmente hacia los niveles institucionales, estableciendo programas a los organismos más que a los sectores. En el transcurso de estas notas se explican las causas que originaron la desviación técnica señalada en cuanto a los esquemas de programas presupuestarios y se insiste en la necesidad

Cuadro 1



de incorporar definitivamente la programación sectorial a los procedimientos presupuestarios, estableciendo una estructura programática adecuada y considerando la viabilidad institucional y administrativa para ello.

II. LOS PRESUPUESTOS SECTORIALES

En términos generales, se puede afirmar que el presupuesto sectorial es el instrumento de ejecución de los planes de mediano plazo en cuanto a la responsabilidad que le corresponde al sector público, estableciendo los programas correspondientes a un mismo sector en tal forma que la formulación y ejecución del presupuesto responda a los objetivos sectoriales trazados en los planes.

En múltiples oportunidades se ha señalado que el presupuesto debe constituir la principal herramienta del sector público para la ejecución de los planes. Asimismo, la técnica de la programación presupuestaria insiste en la concordancia que debe existir entre el presupuesto y los planes. Sin embargo, la experiencia durante los últimos diez años en América Latina demuestra que los presupuestos por programas no han llegado a compenetrarse plenamente con los planes de desarrollo e, inclusive, existe cierto divorcio entre la formulación del presupuesto y la ejecución de los planes. Pero esta escasa interrelación entre la planificación y el presupuesto no se debe a fallas del sistema de presupuesto por programas en su concepción teórica, sino, por el contrario, se origina fundamentalmente en la incorrecta aplicación de dicho sistema, especialmente en lo que se refiere a la programación sectorial del presupuesto.

En efecto, mientras que los planes de desarrollo, además de su concepción global, tienen una especificación de objetivos a nivel sectorial (existe planificación sectorial), los presupuestos gubernamentales se siguen programando a nivel institucional, o bien se analizan los programas presupuestarios de cada organismo, pero restringiendo ese análisis exclusivamente al ámbito institucional sin establecer las relaciones de complementariedad e interdependencia con otros programas desarrollados por otros organismos públicos correspondientes al mismo sector.

Nuevamente debe reconocerse el esfuerzo actualmente desarrollado por algunos países - Perú, Chile y Bolivia entre otros - en el intento de programar sectorialmente los presupuestos; en algunos casos dicho intento apenas está en la etapa del ensayo, pero ya se vislumbra la posibilidad, de acuerdo a esas experiencias, de

establecer mecanismos adecuados de programación sectorial del presupuesto.

En este sentido, para que los presupuestos respondan a su función esencial de ser instrumentos operativos de los planes de desarrollo, deben seguir un esquema sectorial similar a éstos. Si los planes establecen los objetivos por sectores, asignando a la vez la responsabilidad que a cada institución le corresponde dentro de los programas de cada sector, entendiendo los sectores como la composición de un conjunto de programas con objetivos comunes que se complementan y desarrollan un conjunto de actividades interdependientes dentro de una esfera de acción específica, los presupuestos asimismo deben programarse sectorialmente con la finalidad, en primer lugar, de mantener una estructura similar a los planes que facilite su comprensión y las relaciones entre sí, y en segundo término, lo que es más importante, la programación sectorial del presupuesto permitirá una visión integral de cada sector evitando la contraposición de acciones entre programas que pueden ser complementarios y cuya formulación no debe efectuarse aisladamente si se quiere eliminar la dispersión de esfuerzos para lograr la utilización más eficiente de los recursos disponibles.

En esta forma, la aplicación de las técnicas de la programación sectorial del presupuesto implica un cambio sustancial en los esquemas de programas utilizados en casi todos los presupuestos de los países latinoamericanos. Nuevamente debe quedar aclarado que la programación sectorial de los presupuestos está explícitamente concebida en la teoría del presupuesto-programa, aunque en la práctica, apenas esté siendo aplicada parcialmente en nuestros países. En consecuencia, estos apuntes en ningún caso modifican los conceptos teóricos de la programación presupuestaria, sino por el contrario tratan de plantear la necesidad de poner en vigencia una parte de esa técnica, poco utilizada hasta la fecha.

La clasificación por programas, tal como está siendo aplicada en la actualidad, representa una desviación de los principios establecidos en la técnica de la programación presupuestaria, ya que dicha clasificación surge de la estructura institucional existente, sin considerar las vinculaciones entre los programas desarrollados por un organismo con los que pueda desarrollar otra institución dentro del mismo sector. Es decir, el presupuesto se viene formulando en base a una clasificación de programas para cada una de las instituciones, en vez de existir una clasificación sectorial del presupuesto, subdividida en programas

y que fije la responsabilidad respectiva a cada institución. Indudablemente, aunque más adelante se tratará con detalle este aspecto, debe reconocerse que los esquemas de programas presupuestarios han sido adaptados a la clasificación institucional debido a la necesidad de establecer una estructura programática en concordancia con la organización administrativa existente, pues de no haberlo hecho así, se hubiera creado una organización presupuestaria ideal superpuesta a la organización administrativa, impidiendo la ejecución real del presupuesto.

Por otra parte, no debe confundirse el concepto de "presupuestos sectoriales" con el término "clasificación sectorial del presupuesto", pues si bien la programación de presupuestos sectoriales requiere de una clasificación sectorial del presupuesto, en muchos casos se puede obtener esta última sin que existan presupuestos sectoriales. A continuación se explica mejor esta diferencia. La clasificación sectorial del presupuesto es una forma de presentar en un cuadro informativo los gastos del gobierno de acuerdo a un esquema previamente concebido, tal como aparece, por ejemplo, en el anexo 1. Esta clasificación se puede obtener reagrupando los gastos del presupuesto según el ordenamiento sectorial establecido, independientemente de que los presupuestos se formulen por instituciones, por objeto del gasto, por programas, etc. La clasificación sectorial, en consecuencia, se puede obtener en la misma forma como se obtiene la clasificación funcional, la económica, etc. o las combinaciones de ellas. En resumen, "la clasificación sectorial del gasto público tiene por objetivo dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar al nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores, los objetivos físicos o metas que se pretenden alcanzar en cada uno de ellos. La clasificación sectorial muestra la magnitud de la participación del sector público en cada uno de los distintos sectores, permitiendo en esa forma establecer las relaciones de interdependencia del sector público y el privado, por sectores y también globalmente. De este modo, la clasificación sectorial del gasto es una herramienta fundamental en el proceso de programación del desarrollo global y sectorial. Esta clasificación sectorial vincula la estructura de los planes de desarrollo con la estructura de los presupuestos a través de los grupos de "desarrollo de los recursos", "desarrollo de la infraestructura", "desarrollo de la producción", "servicios generales" y "servicios financieros".^{1/}

^{1/} Gonzalo Martner, "Planificación y presupuesto por programas".
Editorial Universitaria Chile 1967.

El esquema de esta clasificación sectorial se presenta en el mencionado anexo 1.

En estos términos, la clasificación sectorial de los gastos es un instrumento importante orientado hacia el análisis del desarrollo y de la programación presupuestaria, aunque como se dijo anteriormente, se puede obtener una clasificación sectorial del gasto sin que existan presupuestos sectoriales. En consecuencia, la programación de presupuestos sectoriales es una técnica de mucho mayor alcance que la simple clasificación sectorial, si bien ésta es indispensable para llegar a aquélla.

En efecto, para programar sectorialmente el presupuesto debe utilizarse la clasificación sectorial del gasto, pero así como esta última se puede obtener reagrupando los gastos de un presupuesto formulado bajo cualquier modalidad, la programación de presupuestos sectoriales es una técnica de mucho mayor alcance, a través de la cual se asignan recursos para el cumplimiento de metas concretas establecidas a cada uno de los programas que conforman un sector, en vinculación con los planes de desarrollo y en función de los objetivos fijados para el respectivo sector; por consiguiente, la programación sectorial del presupuesto se refiere fundamentalmente a la concreción de las acciones a realizar en determinado sector, estableciendo la armonía y coordinación necesarias para obtener los resultados más favorables; dichas acciones se programan en función de sus metas y relaciones complementarias, independientemente de cuales sean los organismos públicos encargados de su ejecución; es decir, se establecen las metas y recursos necesarios para ello a nivel de los distintos programas en que se clasifica un sector y, posteriormente, se asignan las respectivas responsabilidades a los organismos públicos correspondientes. En esta forma, la formulación presupuestaria insiste más en la programación del desarrollo quedando relegada a un segundo plano la clasificación institucional.

A través de la programación de los presupuestos sectoriales se fijan metas y se asignan recursos bajo el mismo esquema sectorial existente en el plan; se establecen acciones coherentes para los respectivos programas que conforman un sector y, en definitiva, se logra la adecuación necesaria entre la planificación y la programación presupuestaria.

No obstante, el planteamiento teórico de la formulación y ejecución de presupuestos sectoriales tiene algunas limitaciones administrativas que, en principio, impediría la ejecución administrativa del presupuesto, debido a que el esquema sectorial no coincide con la estructura organizativa. Algunos comentarios sobre estas limitaciones y posibles soluciones alternativas se presentan a continuación.

III. LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS PARA LA APLICACION DE LA PROGRAMACION DE PRESUPUESTOS SECTORIALES

Anteriormente se dijo que los esquemas de programas actualmente utilizados en los presupuestos de los países latinoamericanos surgen de la adaptación con bastante fidelidad a la estructura institucional vigente, la cual, por los muchos defectos que posee, origina una estructura programática viciada e inconsistente con las normas técnicas de la programación presupuestaria. En efecto, al supeditar la apertura de programas presupuestarios a la inadecuada organización administrativa existente, se distorsiona el concepto técnico de "programa", impidiendo la utilización adecuada del presupuesto como instrumento eficiente para la ejecución de los planes. Actualmente, la clasificación del presupuesto en programas apenas significa la presentación de una lista de los programas de cada institución, desvirtuando lo que en realidad constituye la expresión de un programa presupuestario. Por ejemplo, de acuerdo a la técnica de la programación presupuestaria en lo que a apertura de programas se refiere, dentro del sector agrícola debería existir un "Programa de Reforma Agraria", cuyas principales actividades serían las de "dotación de tierras", "asentamientos campesinos", "construcción de obras de riego", "asistencia técnica al campesinado", "concesión de créditos", etc., y así debería aparecer en el presupuesto. Sin embargo, en la práctica resulta que existen tres, cinco o más instituciones con responsabilidad en dicho programa: el ministerio de agricultura, el instituto agrario, el banco de créditos agrícolas, el ministerio de obras públicas, instituto de investigaciones agronómicas, instituto de comercialización y mercadeo, etc., variando el número y denominación según la modalidad de cada país.

En consecuencia, según el procedimiento actualmente seguido para la apertura de programas al condicionar éstos a la organización institucional, en el presupuesto no aparece el programa de reforma agraria como un todo integrado con sus respectivas actividades, sino que, por ejemplo, en el ministerio de agricultura se incluye un programa de extensión agrícola; en el banco de crédito agrícola aparece un programa de concesión de créditos; en el instituto agrario hay el programa de dotación de tierras; y así en cada una de las instituciones aparecen como programas lo que en realidad constituyen actividades de un programa del sector agrícola. Ello origina que para encontrar en el documento presupuestario las metas y recursos del programa Reforma Agraria sea necesario conocer las diversas instituciones que participan en

el mismo y buscar sus respectivos presupuestos, lo cual dificulta la programación, ejecución coordinada, control y evaluación del programa, cosa que no sucedería con la formulación de presupuestos sectoriales.

En el cuadro 2 se muestra, en primer lugar, cómo debería ser la presentación de los programas del sector educación en el presupuesto, señalando los organismos responsables que generalmente intervienen en cada uno de ellos - aunque el ejemplo apenas presenta un esquema muy general de los programas del sector - y, en segundo término, cuál es la forma actual de presentación de los programas del mismo sector, los que aparecen dispersos entre los diferentes organismos que constituyen la clasificación primaria del presupuesto.

Por otra parte, es unánimemente aceptada la necesidad de transformar las estructuras institucionales y los procedimientos administrativos actualmente en vigencia para que respondan a las exigencias en la planificación y permitan una administración ágil y eficiente que esté en concordancia con los requerimientos de un Estado moderno.

En casi todos los países latinoamericanos se inició hace algunos años el proceso de reforma administrativa, lográndose considerables adelantos en cuanto a la creación del sistema institucional de planificación (a nivel central, sectorial y regional), a la capacitación técnica de los empleados públicos, etc. Sin embargo, la reforma administrativa se está desarrollando en forma un tanto tímida, insis- tiéndose más en los aspectos parciales y de resultados inmediatos que en la concepción global de la transformación institucional que requiere el sistema de planificación. En este sentido, la reforma administrativa debe responder a un esquema global tendiente a la adaptación a la planificación de las estructuras institucionales y de los mecanismos operativos.

En términos elementales podría decirse que la planificación señala lo que debe hacerse para alcanzar el grado de desarrollo previsto y que la organización y los procedimientos administrativos representan cómo debe hacerse lo que la planificación dice, o sea, cuáles son los medios institucionales que se utilizarán.

En casi todos los países latinoamericanos donde se están efectuando reformas administrativas, éstas dedican gran parte del escaso tiempo disponible al establecimiento del servicio civil, codificación y escalas de sueldos para los empleados públicos y otros aspectos que, si bien son importantes, a veces no obedecen a un esquema global de planificación administrativa previamente concebido. Ello ha traído como consecuencia que las técnicas de planificación, dinámicas y de rápida adaptación, no dispongan oportunamente de los mecanismos administrativos que permitan su aplicación y ejecución eficiente.

Cuadro 2

A. Presentación del presupuesto sectorial de educación (esquema)

<u>Programas</u>	<u>Organismos responsables</u>
1. Educación primaria	Ministerio de educación Ministerio de obras públicas
2. Educación media	Ministerio de educación Ministerio de obras públicas
3. Educación superior	Universidades, Ministerio de educación Ministerio de obras públicas diversos organismos que contribuyen financieramente
4. Educación técnica	Ministerio de educación
5. Formación personal docente	Ministerio de educación Institutos pedagógicos autónomos
4. Extensión cultural	Ministerio de educación Radio y televisión Bibliotecas Instituto del deporte Museos, etc.

B. Presentación actual en el presupuesto de los programas correspondientes al sector educación (esquema)

<u>Organismos</u>	<u>Programas</u>
1. Ministerio de educación	1. Educación primaria 2. Educación media 3. Financiamiento a universidades privadas 4. Educación técnica 5. Formación personal docente
2. Universidades nacionales	1. Docencia 2. Extensión 3. Investigación
3. Ministerio de obras públicas	1. Construcción de edificaciones educac.
4. Instituto nacional del deporte	1. Fomento del deporte
5. Varios ministerios y otras instituciones	- Concesión de becas, enseñanza de técnicas agrícolas, etc.

Ante esta situación, la planificación económica y social se encuentra ante la disyuntiva de supeditarse a la estructura administrativa e institucional - arcaica e inadecuada - o avanzar independientemente de aquélla y presionar, a través de sus propias técnicas, para lograr una rápida transformación de los mecanismos a utilizarse en la administración pública.

Los planteamientos anteriores tienen también plena validez en la materia que estamos desarrollando referente a la programación de los presupuestos sectoriales. La técnica de la programación presupuestaria como instrumento operativo de la planificación de mediano plazo, tiene un basamento teórico concebido en estrecha armonización con los planes de desarrollo. La vinculación entre los planes y el presupuesto está claramente establecida a distintos niveles. No obstante, la traducción del plan en el presupuesto falla en la vía operativa por la ausencia de los mecanismos administrativos y de la organización adecuada para ello.

La implantación del presupuesto-programa en casi todos los países latinoamericanos ha seguido una metodología similar en cuanto a la total identificación de la estructura de los programas presupuestarios con la organización administrativa existente. Con ello se siguió un criterio práctico con la finalidad de implantar la técnica del presupuesto por programas, aún abandonando temporalmente ciertos principios teóricos en la apertura de programas, pero, en contraposición a ello, se pensó que este sistema de por sí obligaría a la transformación administrativa, tan necesaria para el desarrollo eficiente de las actividades públicas. No obstante, parece ser que los resultados en este sentido no han sido tan acelerados como se pensó en un principio, pues los esquemas de programas presupuestarios no han logrado transformar lo suficiente la organización administrativa.

Por el contrario, más bien parece que los esquemas de programas presupuestarios, en vez de promover la reforma institucional, se han "institucionalizado" ellos como una copia fiel de la estructura administrativa, pudiendo afirmarse además que esta situación puede conducir a la "tradicionalización" del presupuesto-programas, ya que los recursos no tanto se asignan actualmente en función de metas de los programas sino en función de tareas a desarrollar por una serie de unidades administrativas que reciben artificiosamente la incorrecta denominación de "programas".

Por más que se ha adelantado considerablemente en los métodos de formulación y control del presupuesto y los efectos de la nueva técnica se dejan sentir favorablemente en la administración presupuestaria de nuestros países, las reformas administrativas no han logrado andar al paso rápido que exigen los mecanismos de planificación, quedando rezagadas ante éstos.

Sin embargo, el problema no es tanto de identificación total entre los esquemas de programas presupuestarios y la estructura organizativa sino más bien de contar con una organización administrativa adecuada y capaz de coordinar y ejecutar armoniosamente los distintos programas. Sería exagerado pretender que a corto plazo se instituyera una organización que respondiera perfectamente a la estructura programática sectorial de los presupuestos. Necesariamente, a nivel institucional deben existir unidades de comando responsables por la ejecución de los programas; pero la complejidad de muchos programas no aconseja que los mismos sean ejecutados por un sólo organismo, ya que ello podría originar innumerables complicaciones técnicas, administrativas, legales, etc. que impedirían la ejecución ágil, flexible y oportuna que requieren los programas de desarrollo. La complejidad de estos programas, así como el rígido sistema jurídico al que está sometida la administración pública, ha hecho necesaria la creación de organismos autónomos, aunque en muchos casos en forma bastante desordenada.

Cuando se trata de establecer los presupuestos sectoriales, a pesar de su necesidad y las ventajas antes señaladas, es imprescindible considerar las limitaciones administrativas existentes antes señaladas, pero no con el fin de supeditar la apertura de programas a los esquemas organizativos vigentes, sino para crear la posibilidad de que los programas sectoriales puedan ser ejecutados por la maquinaria administrativa actual y propender, además, a la modernización y adecuación de dicha maquinaria a los fines de la planificación.

En resumen, la organización institucional, política y administrativa vigente plantea la necesidad de la reforma con el fin de evitar el desperdicio de esfuerzos y recursos, ubicar adecuadamente los centros de decisión y control y eliminar la irracionalidad existente. En casi todos los países de América Latina se ha iniciado ya el proceso de reforma administrativa, aunque - como ya se dijo - en muchos casos esa reforma se ha orientado a objetivos particularistas, descuidando los objetivos globales; se dedica tiempo y recursos a la reorganización interna de una institución en particular, antes de enmarcar dicha institución en el contexto general de una planificación administrativa,

en la que esté claramente definida la organización, funciones, interrelaciones institucionales, etc., adecuado todo ello a las exigencias de un Estado moderno orientado hacia la promoción directa e indirecta del desarrollo, más que a las funciones clásicas fiscalistas.

En virtud de los planteamientos anteriores, prácticamente se comprueba que con la organización actual es bastante difícil la aplicación de la técnica de la programación sectorial de los presupuestos en todas sus fases de formulación, ejecución, control y evaluación. Esta comprobación ha originado que se hayan hecho muy pocos esfuerzos, salvo contadas excepciones, para incorporar dicha técnica. Por ello, debe establecerse urgentemente algún mecanismo que elimine el estado de letargo en que está cayendo la formulación del presupuesto por programas en aquellos países en los que desde hace algunos años se está aplicando dicho sistema. Y ello se puede lograr a través de la programación de presupuestos sectoriales.

Ahora bien, con las limitaciones señaladas cabría preguntarse en qué forma se puede establecer la programación sectorial de los presupuestos, sin que esta programación se convierta en un esquema ideal sin ninguna aplicación práctica.

En relación a la incorporación definitiva de las técnicas de programación de los presupuestos sectoriales podría pensarse en que éstos fueran utilizados, en una primera etapa, como instrumento para tomar decisiones y evaluar resultados, aunque su ejecución se efectúe a través de la organización institucional existente. En este sentido, la formulación de los presupuestos se haría con criterios sectoriales y, posteriormente, una vez tomadas las decisiones en cuanto a metas y asignación de recursos, se transformaría la presentación del presupuesto de acuerdo a la responsabilidad que le corresponde a cada organismo público. O sea, que la programación del presupuesto será sectorial, pero la presentación a los cuerpos legislativos y la sanción legal para la fijación de objetivos y de distribución de recursos en el documento presupuestario deberá hacerse a nivel de organismos, evitándose con este procedimiento la implantación de técnicas de programación que, en la práctica y por el momento, no puedan ejecutarse.

No obstante, siempre debe tenerse presente que el procedimiento sugerido debe ser transitorio y no debe anquilosarse, pues el mismo debe utilizarse en verdad como un instrumento de transformación de los esquemas organizativos existentes, transformación que será lenta o acelerada según la lentitud o rapidez con que se tomen las decisiones y la capacidad de las técnicas de planificación en promover dichas reformas.

Indudablemente, como se verá más adelante, las unidades administrativas con responsabilidad en la programación presupuestaria - a nivel central, sectorial e institucional - deben tener bien clara la orientación de este sistema mixto sectorial-institucional tendiente siempre a darle al presupuesto la función que le corresponde como principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo en cuanto al sector público se refiere.

Asimismo, los organismos responsables de la reforma administrativa deberán tener estrecha vinculación con las unidades planificadoras para que los trabajos que se realicen al respecto tengan una orientación común en función de una organización adecuada para el desarrollo de las actividades estatales.

IV. APLICACION DE LA TECNICA DE LA PROGRAMACION A LOS PRESUPUESTOS SECTORIALES

Como se ha dicho anteriormente en varias oportunidades, los principios y la técnica de la programación en general y la presupuestaria en particular son perfectamente aplicables a la formulación de los presupuestos sectoriales, pues en todas las etapas de la planificación queda claramente establecida la necesidad de delimitar sectorialmente las distintas actividades nacionales, para facilitar las decisiones que deban tomarse en relación a la consecución de objetivos generales previamente fijados. Esto es así en cualquiera que sea el plazo para el cual se planifica.

Lo fundamental en la programación sectorial de los presupuestos es guardar la debida concordancia - a nivel sectorial - con los planes, además de coordinar los distintos programas y actividades de un mismo sector para evitar la dispersión de esfuerzos y recursos que deben orientarse hacia la obtención de un objetivo común.

Debido a ello, es conveniente señalar en esta materia - aunque en forma muy resumida - las normas fundamentales que rigen la programación presupuestaria, enfatizando cuando ello sea necesario en sus aspectos sectoriales. En estos términos, se seguirá el siguiente esquema:

1. Relaciones entre la planificación y el presupuesto
2. La programación del presupuesto y sus etapas
3. La ejecución y control de los presupuestos sectoriales
4. Ejemplos de formulación, presentación, ejecución y control de presupuestos sectoriales.

La exposición que a continuación se hace de los puntos antes enumerados está tomada, en gran parte, de "Planificación y presupuesto por programas" de Gonzalo Martner, haciendo esta aclaratoria para evitar la repetición constante de las citas a dicho autor que deberían aparecer en casi todas las páginas siguientes.

1. Relaciones entre la planificación y el presupuesto

a) Desde el punto de vista de la programación

Los planes de largo y mediano plazo deben ser ejecutados en el corto plazo a través de programas específicos de acción inmediata. Cuando se trata de programas gubernamentales se incorporan al presupuesto fiscal, el cual pasa a constituirse de esta manera en una eficaz e importante herramienta de ejecución de los planes de desarrollo económico. El presupuesto moderno es, en consecuencia, un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato. En este sentido, si el presupuesto es el principal instrumento de ejecución de los planes de desarrollo en la parte que le corresponde al sector público, debe formularse en concordancia con dichos planes, en primer lugar en cuanto a la determinación de las acciones concretas que deberá ejecutar el sector público para alcanzar los objetivos señalados en aquéllos; en segundo término, en cuanto a los recursos necesarios para ello; y, en tercer lugar, en cuanto a la clasificación sectorial y presentación de los presupuestos.

En relación a este último aspecto, es lógico pensar que si los planes, además de su concepción global, tiene una especificación sectorial en la cual se señalan los objetivos y los medios para lograrlos para cada sector en particular, los presupuestos deben tener originalmente la misma estructura sectorial de los planes. Ello permitirá relacionar fácilmente los postulados del plan con las realizaciones previstas en los presupuestos y se logrará una ejecución y control de éstos que puedan medir en qué forma se están cumpliendo los planes.

El presupuesto gubernamental cumple dos funciones principales: i) ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo, y ii) servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en el nivel intermedio y bajo de la administración pública. En otras palabras, traduce las orientaciones generales en metas precisas, viables y conforma todo el mecanismo de ejecución de dichos propósitos y objetivos al establecer un nexo entre las decisiones globales y las decisiones operativas de ejecución.

Sin embargo, a pesar de que la concepción teórica del sistema de planificación establece una vinculación perfecta entre el presupuesto y los planes, con mucha frecuencia se observan divergencias entre ambas, las cuales no surgen de la teoría en sí, sino de inconvenientes en su aplicación.

En efecto, ocurre a veces que los procesos de planificación y formulación de presupuestos están a cargo de organismos separados y, en consecuencia, de grupos de personas con antecedentes, experiencia y aptitudes diferentes. Hay inclusive diferencias de lenguaje y terminología entre sus respectivas actividades. La importancia de este factor no debe menospreciarse. En muchos casos y en muchos países, la falta de armonía entre el plan y el presupuesto refleja una separación orgánica e institucional de este tipo. El hecho de que el plan de mediano plazo tenga una presentación sectorial de los objetivos y acciones a desarrollar y, por lo tanto, los planificadores tengan una organización sectorial para sus respectivas actividades, y el presupuesto, por el contrario, se formule por instituciones, aún estableciendo metas a cada institución, pero sin una visión sectorial integrada de las autoridades presupuestarias, es motivo que originará indudablemente serias divergencias entre el presupuesto y el plan.

Por otra parte, la relación entre el presupuesto y el plan puede debilitarse cuando éste último no enuncia en forma suficientemente orgánica la función específica que debe desempeñar el sector público. En la preparación de la mayoría de los planes se establecen las metas de producción que habrán de lograrse en los diversos sectores de la economía al concluir un determinado plazo y se indican las inversiones globales necesarias para alcanzar esos objetivos. Los planes deben prever y delimitar las actividades correspondientes al sector público para que puedan ser incorporadas fielmente al documento presupuestario.

Un tercer factor que con frecuencia causa divergencias entre el plan y el presupuesto es el incumplimiento de los objetivos previstos en el primero con respecto a la política financiera y la movilización de recursos. El presupuesto no logra la aplicación del plan por el mero hecho de contener disposiciones para ejecutar un programa del sector público. También entra en juego una serie de medidas de política financiera que afectan a la realización del programa para el sector privado, la utilización del ahorro para financiar el desarrollo y la afirmación de objetivos políticos en materia de precios y pagos exteriores. En muchos casos disminuye la validez del plan de desarrollo no porque el presupuesto deje de aplicarlo en lo que respecta al programa del sector público sino porque no comprende las medidas políticas globales necesarias para el éxito del plan.

Ello quizá se deba en algunas ocasiones, a un relativo descuido de los problemas de financiación en la preparación del plan o, en otras, a la adopción de hipótesis para la acción práctica que sea difícil realizar por motivos políticos o de otra índole. El logro de metas significativas de desarrollo a menudo entraña una acción concertada en el campo de la movilización de recursos y aunque los encargados de la planificación tienden a presumir que tales esfuerzos se llevarán a cabo, la tentativa de hacerlo puede tropezar con dificultades políticas. El resultado eventual de estos problemas es que se reduce la escala del plan o se le aplica parcialmente o bien, como ocurre en la generalidad de los casos, se trata de ejecutar el plan apelando a métodos inflacionarios de financiación que podría quebrantar los fundamentos esenciales del mismo plan.

Por otra parte, aunque el plan esté bien organizado y el presupuesto prevea las necesarias medidas financieras y de otra índole, puede ser que la naturaleza de los procedimientos empleados para ejecutar el presupuesto sea tal que constituya una causa de demoras y dificultades en la aplicación del plan y la evaluación de su progreso. El sistema tradicional de formulación presupuestaria se caracteriza por ciertas debilidades que lo convierten en casi la antítesis de la planificación. Los inconvenientes más significativos del sistema presupuestario tradicional son su falta de amplitud, la formulación de criterios de contabilidad fundados principalmente en los aspectos financieros de los gastos y el uso casi exclusivo de una clasificación por objetos en la administración y contabilidad presupuestarias. A menudo los presupuestos carecen de unidad y amplitud, porque en muchos casos se excluyen las actividades de instituciones autónomas y empresas públicas o cuasi públicas, se apela muchas veces a la asignación de impuestos y otros ingresos a fines determinados y posteriormente debe dependerse de la formulación de presupuestos extraordinarios o suplementarios, que no siempre se coordinan con el presupuesto ordinario.

En relación a este aspecto, si bien el sistema tradicional de presupuesto está siendo erradicado de los países latinoamericanos, todavía existen procedimientos arcaicos que impiden o dificultan la incorporación total y definitiva de las técnicas de la programación presupuestaria; entre esos procedimientos que ameritan su modernización está la organización institucional; los mecanismos administrativos excesivamente rígidos que le imprimen demasiada lentitud a las ejecutorias del sector público; los sistemas contables, apegados a los criterios fiscalistas tradicionales; y así muchos otros cuya transformación es de extrema urgencia.

Los comentarios anteriores acerca de los problemas que podrían dar lugar a divergencias entre el plan y el presupuesto indican ciertas medidas que pueden tomarse para vencer esa separación y asegurar entre ambos una estrecha relación.

Antes que el sistema presupuestario pueda satisfacer las exigencias de la ejecución del plan, el proceso de planificación debe cumplir, por lo menos, dos requisitos. Los planes de desarrollo deben asegurar la coherencia interna y la continuidad de la planificación. La coherencia interna del plan puede lograrse probando sus distintos balances, tales como los de ahorro e inversiones, exterior, de mano de obra, de oferta y de demanda por sectores, etc. Si en el proceso de planificación no se asegura esta coherencia, pueden surgir atolladeros y dislocaciones en la ejecución del plan. Tales dificultades en sectores importantes como el transporte, la energía, la agricultura, etc., son susceptibles de impedir el logro de metas en otros sectores.

La segunda consideración en orden de importancia es la continuidad de la planificación. Los planes a largo plazo definen la estrategia general del desarrollo y sus objetivos tienen un valor práctico limitado para la ejecución. Los planes a plazo medio por lo común son más detallados y, en muchos casos y países, determinan programas sectoriales utilizando metas macroeconómicas. Su característica es, sin embargo, la importancia que otorgan a la planificación de "metas" y "objetivos finales", estableciendo posiciones a las que se deberá llegar al terminar el período abarcado por el plan. A fin de llevar a la práctica estos planes es necesario descomponerlos en función de **industrias y proyectos** concretos e integrar sus sectores anuales, acoplándolos a la escala cronológica del presupuesto. "Si la planificación ha de ser de carácter permanente, debe representar un todo integrado de planes a largo plazo, a plazo medio y anuales de desarrollo económico".

Es por medio de la preparación de planes anuales que es posible adaptar todos los años los planes a plazo medio a los cambios en las condiciones económicas e introducir modificaciones en algunas de sus partes año tras año. En el plan anual, los objetivos contemplados se pueden expresar de modo más concreto, en función de proyectos y actividades, y es factible dar mayor precisión a las metas de los planes a largo plazo y a plazo medio. También permiten que los gobiernos reaccionen con mayor rapidez ante los cambios imprevistos.

El plan anual y el presupuesto gubernamental pueden considerarse dos esfuerzos distintos. El primero debería abarcar las actividades de todo el

sector público, e, incluso, estimaciones del sector privado, sin limitarse a las que serán incluidas en el presupuesto. En esta forma brinda una base para preparar el presupuesto. La elaboración del plan anual, por lo tanto, debería preceder a la preparación del presupuesto fiscal. La mayor atención en la formulación del plan anual ha de dirigirse hacia una previsión adecuada de los recursos nacionales y a su movilización, a la preparación y sincronización de los proyectos y a la utilización más intensa posible de las capacidades instaladas. La mayoría de los planes a plazo medio incluye generalmente un pronóstico de los recursos financieros con los que probablemente podrá contar el gobierno durante el período del plan. Necesariamente, tales previsiones son aproximadas y por lo común se basan en las tasas tributarias y en la política fiscal que rigen en ese momento. A menudo se reconoce que se necesitarían mayores recursos tributarios, pero frecuentemente en la época en que se formula el plan a plazo medio no se determina la naturaleza de los cambios. La endeblez de estas previsiones se acentúa cuando se les formula sin aplicar procedimientos razonables que podrían tomar en cuenta factores como las transformaciones en las modalidades del consumo o en la distribución de ingresos. No se sugiere, por supuesto, que la utilización de dichos procedimientos podría mejorar, sin más, la calidad de las previsiones e ingresos. Son esenciales datos estadísticos completos y exactos, aunque las previsiones continuarían fundándose en ciertas hipótesis sobre el consumo, el ahorro y las inversiones en la economía. Si los datos estadísticos escasean, por ejemplo, el empleo de procedimientos razonables para prever los futuros ingresos quizá permita una cierta mejora con respecto a los resultados que se logran con técnicas rudimentarias, pero siempre persistirá una incertidumbre que podría ser mayor que la mejora obtenida. Sin embargo, cuando la falta de medios financieros continúa siendo uno de los importantes obstáculos con que tropieza el crecimiento económico de los países insuficientemente desarrollados, es imposible exagerar la necesidad de perfeccionar los métodos y procedimientos para formular pronósticos en materia de ingresos. Quizá los recursos financieros disponibles puedan calcularse con mayor exactitud en la preparación de los planes anuales, porque es posible estimar con más precisión las condiciones económicas del año subsiguiente y es verosímil que los encargados de la planificación conozcan mejor la probable magnitud de los recursos tributarios adicionales requeridos.

En la preparación y graduación de los proyectos, el plan anual traduce las dimensiones macroeconómicas de los planes a plazo medio a magnitudes microeconómicas y el presupuesto fiscal debe agregar mayores detalles a esos aspectos microeconómicos del plan anual. En lo que respecta al sector público, el plan anual debería determinar la ubicación, el costo total, en gastos corrientes y de capital, el insumo de mano de obra, materiales y maquinarias y el producto físico esperado de cada uno de los proyectos. En la elaboración de los programas anuales deberá tomarse en consideración la prosecución de los proyectos de años anteriores y se necesitarán provisiones financieras adecuadas para llevarlos a buen fin. Al establecer el costo total es esencial tener presente el carácter complementario de los gastos corrientes y de capital. Si no se prevén los gastos corrientes de conservación y funcionamiento de los proyectos de capital, se puede ejercer una influencia desfavorable sobre la ejecución del plan. También es necesario prever los gastos periódicos que se originarán años más tarde como consecuencia de la realización de los proyectos de capital. Se plantea así el problema de coordinar la preparación del presupuesto de gastos corrientes y el de capital. Podría resultar conveniente que al mismo tiempo que se prepara el plan anual, el organismo presupuestario elaborara proyecciones de los desembolsos corrientes para los próximos tres o cuatro años. Estas proyecciones no serían completas ni exactas si no tomaran en cuenta el crecimiento normal de dichos gastos debido al aumento demográfico y a los desembolsos corrientes que habrán de originarse en las inversiones hechas en años anteriores. Otro problema en la determinación de los costos reside en la estimación de las divisas necesarias. Aunque el aspecto exterior del costo se puede calcular con bastante precisión, a menudo transcurre un lapso considerable entre la realización de esos cálculos y el comienzo efectivo de la corriente de recursos exteriores, lapso que se caracteriza por negociaciones prolongadas y lentas. La cuidadosa graduación de tales proyectos, por lo tanto, asume especial significación. En la mayoría de los casos quizá convenga dejar la preparación de los proyectos más importantes - especialmente de aquéllos que tienen un dilatado período de gestación - y la determinación de sus costos para los planes a plazo medio, pues si se demora esa preparación hasta el momento de formular los planes anuales, se pueden causar graves demoras en su ejecución.

La graduación de los proyectos incluidos en el plan anual dependerá de las prioridades, del período de gestación de los distintos proyectos y del programa de suministro de los diversos insumos. Tal graduación puede ser objeto de constantes mejoras y mantener su flexibilidad.

Por último, el plan anual debería delimitar los segmentos que para su ejecución se incluirán en el presupuesto y en las actividades de las empresas públicas. Un plan anual bien proyectado proporciona el punto de partida para la buena formulación presupuestaria y administrativa de los programas correspondientes al sector público.

Si el sistema presupuestario ha de adaptarse a la planificación, es inevitable que asimile algunas de las características principales de los planes. Las modalidades fundamentales de los planes son su empleo de programas o proyectos como unidades funcionales, la importancia que se asigna a su insumo material y a los resultados o beneficios y a su costo en relación con los beneficios. El análisis de costos y beneficios desempeña una importante función en la elección de los proyectos. Estos son también los atributos de un presupuesto por programa. En todas las fases de la actividad presupuestaria - formulación, asignación de fondos, ejecución y evaluación - se concentra la atención en los proyectos y actividades y en los costos de éstos con relación a sus beneficios. A diferencia del presupuesto tradicional, que se limita a destacar los desembolsos en efectivo, un presupuesto por programa dirige la atención hacia las realizaciones físicas o efectivas. El objetivo general de un presupuesto por programas es alcanzar el logro de una meta determinada con una inversión mínima de tiempo y dinero. La medición del costo unitario, en consecuencia, asume una importancia fundamental para esa concepción del presupuesto, pues no sólo sirve como criterio para determinar la eficacia en la ejecución de los proyectos, sino que también contribuye a establecer, durante un espacio de tiempo, ciertas normas útiles para las ulteriores actividades de planificación y programación. Hay, no obstante, una importante diferencia entre el plan y los programas y un presupuesto por programas. Este último constituye, esencialmente, un procedimiento de administración y, por lo tanto, el centro principal de atención es el producto directo e inmediato que resulta de la ejecución del proyecto y no los beneficios indirectos o totales, incluyendo los accidentales, aunque éstos hayan sido presupuestados. En el caso de un proyecto que consista, por ejemplo, en la construcción de una carretera, el presupuesto por actividades proporcionaría información sobre las millas de carretera construidas, pero no sobre sus efectos, entre otros, sobre el aumento de los excedentes comercializables de distintos productos básicos. Tal información sobre los beneficios totales podrá encontrarse en el plan o será evaluada por el órgano de planificación.

b) Desde el punto de vista institucional ^{1/}

Uno de los puntos más importantes respecto a las relaciones que debe mantener la planificación es el que se refiere a la vinculación de sus organismos con los de presupuesto. El presupuesto es una herramienta muy útil para la planificación y tiene la ventaja de estar arraigada en la rutina de la administración pública. Por consiguiente, se considera al presupuesto gubernamental como un instrumento estratégico en la política de desarrollo. Por una parte, constituye un eslabón fundamental para el proceso de planificación, en especial en lo que se refiere a la asignación de recursos para dar cumplimiento en el corto plazo a las metas establecidas en los planes de largo y mediano plazo. Por otra, se le considera como un mecanismo decisivo de política económica, pues su nivel y composición influyen en el corto plazo y en los campos monetarios, cambiario y financiero en general. También influye al determinar la asignación de recursos en la estructura orgánica y en los procedimientos de la administración pública.

Al organismo encargado de la formulación del presupuesto anual, cual es la oficina de presupuesto, debe corresponder una gran participación en la programación de corto plazo de las actividades del gobierno. Sin embargo, suele aceptarse que el nivel del gasto público y su distribución entre consumo e inversión sean magnitudes que debe recomendar el organismo central de planificación, de acuerdo con los planes por él formulados. Con todo, el trabajo de detalle de la formulación de programas operativos anuales, de asignación de recursos y de medición de costos debe quedar en manos de la oficina de presupuesto. En materia de programas de inversión se suele recomendar una participación muy activa del organismo central de planificación en estrecho contacto con la oficina de presupuesto. Con respecto a las estimaciones de ingresos, se considera necesario dar una gran influencia a los organismos recaudadores de impuestos y tesorerías.

Otro aspecto en el que hay coincidencia de opiniones es en el relativo a la necesidad de que la oficina de presupuesto incorpore técnicos y programadores altamente capacitados que puedan dedicar su tiempo a labores de programación en contacto con los órganos ejecutores de programas. Parece conveniente reducir las labores meramente contables de las oficinas de presupuesto, trasladando estas funciones a las oficinas centrales de contabilidad. La fusión de los organismos de contabilidad con los de presupuesto suele derivar en un crecimiento muy grande de la oficina de presupuesto, como ha sucedido en Colombia

^{1/} Ver "Discusiones sobre Planificación", Editorial Universitaria, Chile 1968

y Bolivia. En esos casos puede ocurrir que las labores contables tiendan a absorber a todo el personal, sin dejar recursos para programar adecuadamente. En otros casos, las oficinas de presupuesto pequeñas, que no tienen a su cargo tareas contables, suelen estar en mejores condiciones para las labores de programación presupuestaria.

Un aspecto muy importante por dilucidar es la vinculación entre la planificación y el presupuesto. A este respecto, pueden existir posiciones distintas. En algunos países se ha fusionado a las oficinas de presupuesto y de planificación en un mismo ministerio. En otros, la fusión se ha hecho incorporando la oficina de presupuesto al organismo de planificación. Otra fórmula consiste en incorporar la oficina de presupuesto dentro de una oficina central de administración, que incluye administración del personal y organización y métodos, tal como ocurre en Ecuador, Panamá y Brasil. En estos casos, por estar estas oficinas a nivel presidencial, se relacionan muy estrechamente con las de planificación.

Otra posición consiste en mantener separadas las oficinas de planificación y de presupuesto. En esta solución puede haber dos alternativas: una consiste en radicar la oficina de presupuesto en el ministerio de hacienda - caso de la gran mayoría de los países latinoamericanos - y otra en ubicarla como dependencia de la presidencia de la república, como en la República Dominicana, en que la Dirección de Presupuestos está a nivel presidencial, pero separada de la Oficina Nacional de Planificación.

Conviene examinar brevemente cuál ha sido la experiencia recogida en América Latina respecto a las distintas posiciones enunciadas. En el caso de Costa Rica, la Oficina de Presupuestos se fusionó con la Oficina de Planificación, radicando la parte contable de presupuestos en el Ministerio de Economía y Hacienda. La Oficina de Presupuesto costarricense era un ejemplo típico de burocracia arraigada a las normas tradicionales, y ésta fue una de las razones de que se trasladara a la de programación. La segunda razón que motivó ese cambio fue la participación de la Asamblea Legislativa en la aprobación del presupuesto. Para introducir la idea de presupuestos por programas y hacerla aprobar por el Congreso se estimó que la unidad de planificación tendría más poder de convencimiento que la oficina tradicional. La ventaja que se obtiene con este tipo de arreglo es que la oficina de planificación puede encontrar en el presupuesto un poderoso instrumento de asignación de recursos, que le da gran prestigio en toda la administración pública.

Pero esa misma fuerza podría también traducirse en que hubiera resistencias contra la oficina de planificación, o incluso en que ésta perdiera de vista sus fines originales y se convirtiera en un objeto de controversia política.

Otra fórmula ha consistido en trasladar la oficina de presupuesto a un organismo central de administración colocado al mismo nivel de la oficina de planificación. Es el caso de Ecuador, país en que se solucionó el problema creando la Secretaría Técnica de Administración, que incluye la Oficina Nacional de Presupuesto a nivel presidencial. Esta oficina coordina su labor con planificación a través del Comité de Financiamiento, y el presupuesto es estructurado por ambos sectores en igualdad de condiciones.

La fórmula de mantener la oficina de presupuesto en el ministerio de hacienda se ha adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos, tomando en consideración que, si bien es cierto que el presupuesto es un instrumento de fines múltiples, el aspecto que más lo caracteriza es su elemento operativo. Como se trata de utilizarlo como herramienta de ejecución de planes, parecería conveniente situar la oficina de presupuesto en un nivel muy próximo a las decisiones operativas, como es el caso de los ministerios de hacienda. Para establecer el vínculo con los planes, la oficina de presupuestos puede mantener los contactos necesarios con los técnicos de planificación, y a un nivel más alto la coordinación puede hacerse en el Consejo de Desarrollo, donde tienen participación el ministro de hacienda y los responsables de la planificación.

Algunas personas consideran que, si bien la planificación es una función de asesoramiento, podría ser muy provechoso reunir bajo un mismo ministerio las funciones de planificación, política económica y presupuestos, lo cual facilitaría la integración política en una etapa anterior a la de presentación del presupuesto.

2. La programación del presupuesto y sus etapas ✓

En un sistema moderno, la formulación del presupuesto se inicia con el proceso de programación presupuestaria. Esta da contenidos de corto plazo a las decisiones implícitas en un programa de largo aliento.

Por lo general, los programas de desarrollo económico, de educación, de salud, etc., comprenden varios años de ejecución. En ellos están determinados los volúmenes de inversión y su distribución por actividades económicas; los niveles de consumo y su composición entre bienes y servicios, la construcción

1/ Resumen del capítulo noveno del texto "Planificación y Presupuesto por Programas", Gonzalo Martner, ob. cit.

de escuelas y hospitales, de puertos, caminos, etc. Sin embargo, los volúmenes de inversión y de bienes y servicios de consumo que deben ser producidos están, naturalmente, expresados en términos agregados o genéricos. Para llevarlos a la práctica debe entrarse en el minucioso detalle que requiere la puesta en marcha; ésta es la tarea de la programación presupuestaria.

La programación presupuestaria se realiza todos los años con el propósito de definir detalladamente cada uno de los componentes de la actividad gubernamental con el máximo de concreción. Dentro de los programas de transportes de largo plazo, es preciso concertar metas para un año en kilómetros de caminos pavimentados, de kilómetros de vías férreas instaladas, de nuevos puertos a construir, de nuevas pistas de aterrizaje y de adquisiciones de medios de transporte, etc. La programación presupuestaria traduce pues, las metas de largo plazo en metas inmediatas y define sus contenidos a través de programas de trabajo.

Los programas de trabajo que confeccionan las unidades administrativas deben formularse conforme a las directivas centrales. Los programas educacionales no son independientes de los de salud pública, ni ninguno de ellos es ajeno a los de industrialización. Por esta razón los programas de trabajo de las unidades administrativas en cada sector de la actividad gubernamental se confeccionan no sólo conforme a una técnica previamente establecida que garantice la seriedad con que se han fijado las metas de trabajo y se han asignado los recursos disponibles, sino que dentro de un marco global de actividades que fija la intensidad y alcance de dichos programas. Cuando las metas fijadas por los distintos organismos públicos exceden el marco de las posibilidades brindadas por los recursos disponibles, y sobrepasan los límites de actividad fijados a priori por la oficina central de presupuesto o de planificación, corresponde a estas oficinas centrales hacer una evaluación nuevamente de dichos programas y fijar las prioridades que hagan posible una selección inteligente de las actividades gubernamentales. Según la escala de prioridades fijada, los programas pueden ser ampliados, reducidos, mantenidos o eliminados en función de los criterios centrales que se hayan establecido.

Las prácticas usuales en los países están, por cierto, muy lejos de este esquema. Por lo general, en nuestros países el gran programador presupuestario es la rutina, la costumbre establecida. En muy pocos países se encuentra actualmente un sistema programador fiscal que responda a las necesidades racionales de la programación. En efecto, si bien es cierto que en algunas áreas de la

actividad del Estado existen buenos programas y éstos son acogidos satisfactoriamente en los presupuestos, no lo es menos que éstos constituyen los casos de excepción, predominando como sistema un mecanismo programador fundamentalmente empírico.

Un sistema racional de programación presupuestaria debe contar con un proceso o mecanismo adecuado a las necesidades que supone la producción sistemática y periódica de programas de trabajo, encuadrados en las líneas de acción fijadas en los planes de largo plazo.

El proceso de programación presupuestaria podría tener las siguientes etapas:

- a) Fijación de niveles de actividad gubernamental
- b) Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas
- c) Presentación de los programas a las autoridades superiores
- d) Formulación del programa global de acción del gobierno y de los programas sectoriales
- e) Formulación del presupuesto fiscal financiero.

Las etapas anteriores tienen por objeto, primeramente, determinar los volúmenes de producto final o de actividad que desarrollará el gobierno, tomando como punto de referencia los planes de desarrollo económico de largo plazo. Estos límites o volúmenes de actividad ideal son comunicados a cada una de las oficinas públicas para que ellas, de acuerdo con su experiencia y conocimiento de los recursos y problemas que surgen en el terreno, transformen dichas metas generales en programas de acción concretos y detallados. Cada oficina confecciona su programa de trabajo.

En seguida, las oficinas públicas presentan a la oficina central de presupuestos sus proyectos de programas; ésta última, en el caso de programas de operación los evalúa y establece las prioridades, y en el caso de proyectos de inversión los remete a la consideración de la oficina central de planificación para que ella realice la evaluación de los proyectos. Completadas las tareas de evaluación se procede a confeccionar, con los programas seleccionados, el programa global de acción del gobierno y se muestran por separado los programas sectoriales de actividad, distinguiendo por ejemplo, los programas educacionales, de obras públicas, de salud, de defensa nacional, etc. Este programa del gobierno constituye el primer eslabón, pero en detalle, de los programas o planes de largo plazo.

Al mismo tiempo que se van confeccionando los programas se han ido determinando los costos de cada programa; con estos antecedentes, se procede a confeccionar el proyecto de presupuesto del gobierno el cual es sometido al congreso nacional. La elaboración y ejecución de los programas se realiza en forma simultánea con el presupuesto formando un todo armónico.

A continuación se verá con mayor detalle el proceso mencionado, procurando destacar la metodología más apropiada y enfatizando en los aspectos sectoriales del presupuesto.

a) Fijación de niveles de actividad gubernativa

Si el gobierno tiene un programa de desarrollo global para varios años, la orientación general de las acciones a cumplir figuran en él, de manera que la oficina central de presupuesto debe instruir, en función de dicha orientación, a las unidades programáticas acerca de cuáles son los niveles de actividad que el gobierno desea obtener de ellas. Por ejemplo, supóngase que la meta de expansión de tierras regadas sea de cien mil hectáreas en el primer año, de ciento cincuenta mil en el segundo y así sucesivamente; en este caso, la oficina central de presupuesto se limita a comunicar a la dirección de obras de riego que debe confeccionar un programa de trabajo para el año en virtud del cual deberá construir un cierto número de embalses, canales, saneamiento de tierras y demás obras de riego para cumplir dichas metas. Esta unidad hace un programa y calcula los costos de las obras proyectadas a precios de mercado del año de que se trata, y sobre estas bases confecciona su programa y presupuesto. Esta misma conducta debe tener la oficina central de presupuesto con el resto de las actividades gubernativas previstas en los programas de largo plazo.

En caso de que el gobierno no tenga un programa de desarrollo económico de largo plazo, o solamente se hayan formulado programas sectoriales, en todas las actividades no programadas a largo plazo se procede a fijar niveles de actividad de acuerdo con ciertos patrones de medición, y se formula un plan anual. Para ello existen los patrones de actividad que le permiten al gobierno ver aproximadamente si las metas trazadas por actividad se ajustan a la realidad económica y social del país. Para este efecto, existen patrones internacionales que muestran los niveles medios de actividad en países que tienen un grado similar de desarrollo económico.

Por ejemplo, el número de maestros o de camas en hospitales con que cuenta un país no es independiente de los niveles de ingresos. En países desarrollados, la relación de habitantes por camas hospitalarias, de alumnos por maestro, de kilómetros de carreteras por habitante, etc. es seguramente diferente a la de los países atrasados. Por este motivo, un gobierno no puede pretender subsanar

sus déficit educacionales, sanitarios, etc., sin tomar en cuenta cuál es su nivel de ingreso, condicionante de aquellos déficit.

El nivel de desarrollo económico, por un lado, determina las condiciones económicas y sociales que inducen a la población a reclamar asistencia y servicios gubernativos, creando las presiones sobre el presupuesto de gastos; y por otro, condiciona las posibilidades de acción del mismo gobierno, pues por ejemplo, la eliminación del analfabetismo puede no ser posible, no por falta de interés de los gobernantes, sino por el escaso nivel del ingreso nacional que impide distraer recursos de otras actividades y orientarlos a educación.

Existen algunos patrones apropiados para la fijación de niveles de actividad en materia de desarrollo económico. Estos patrones pueden ser, por ejemplo, las tasas de inversión dentro del producto nacional, el coeficiente de inversión pública en el total de gastos del sector público, el coeficiente capital producto de la economía, la tasa de participación de los gastos públicos en el producto nacional, etc.

Asimismo, existen patrones específicos para cada sector en particular - educación, salud, vivienda, transporte, etc. -, cuya aplicación permitirá fijar los respectivos niveles de actividad gubernativa.

Con el conocimiento de tales patrones o de los programas de desarrollo, la oficina central de presupuesto entra a proyectar para el año siguiente los niveles de actividad. Al efecto, se proyecta el número de kilómetros de carretera, el número y metros de puentes, el número de kilómetros de vías férreas, hectáreas incorporadas al riego, número de camas en hospitales, número de alumnos, etc.

De esta manera, entonces, el gobierno fija los niveles de actividad por sector y procede a instruir a las oficinas públicas en todos los niveles.

b) Formulación de programas de trabajo por parte de las unidades administrativas

Una vez que las unidades administrativas reciben instrucciones de la oficina central de presupuesto, se comienza a preparar por separado cada uno de los proyectos particulares para el año siguiente que tendrá a su cargo la oficina. Mientras que la tarea de las oficinas centrales es de programación general, la misión de las unidades administrativas es de programación particular y, esencialmente, de detalle.

Cada oficina sabe concretamente cuánto ha hecho en el año en curso, cuánto más o menos puede hacer en el resto del año y cuánto podrá hacer, en consecuencia, durante el año siguiente, considerando al efecto los recursos de que dispone y el grado de organización. La proyección de sus trabajos para el futuro puede tal vez ser más modesta de lo que desearía la oficina central, de acuerdo con las metas globales trazadas para toda la acción gubernativa. En dicho caso, pueden a la postre seguirse dos caminos: o la oficina central recomienda ampliar la dotación de recursos de esa unidad administrativa o se procura racionalizar la organización de ella con miras a aumentar el rendimiento de los recursos.

El punto de referencia que debe tomar en cuenta la unidad administrativa particular para formular su programa son los objetivos de largo plazo fijados en su ley orgánica y los niveles concretos de actividad planeados por las oficinas centrales. Con estos puntos de partida, la oficina particular debe definir sus objetivos de corto plazo considerando los resultados que deben lograrse.

En seguida, se fijan estos resultados deseables en una jerarquía, de acuerdo con los criterios de prioridad. Se establecen a los objetivos y resultados que se desea alcanzar, los límites de tiempo, calidad y costos y finalmente se deciden los métodos generales para lograr los resultados presupuestados, determinando las atribuciones de que dispondrá el personal para ejecutar sus funciones y el papel concreto que se asignará a cada uno de ellos.

Cuando el organismo ha hecho el trabajo sustantivo de preparar el programa de acción, debe ordenar todos los antecedentes y fundamentos que le han permitido fijar las metas, establecer prioridades, asignar recursos y planear la ejecución y presentarlos en forma conveniente a la oficina central de presupuestos. Muchas veces la presentación descuidada, incompleta o inorgánica de un buen programa ha disminuido sus posibilidades. Se verá en el párrafo siguiente los aspectos formales de presentación de los programas.

c) Presentación del programa

Es probable que los funcionarios ejecutivos de los niveles superiores, encargados de adoptar las decisiones finales sobre los programas, no tengan el tiempo necesario para revisar acuciosamente el material que se somete a su consideración al entregarle el proyecto de programa. Además, es posible que existan diversos puntos de carácter técnico muy especializado que un jefe de servicio

no tiene por qué conocer. Por lo general, la autoridad del organismo público posee experiencia administrativa, está infiltrado en la orientación política, social y económica del gobierno, tiene sentido crítico, criterio práctico y cuenta con la asesoría de expertos en las distintas facetas que abarca su radio de acción. Pero no tiene por qué conocer todas las facetas técnicas de los programas.

Conviene que el programa que se someta al conocimiento de los jefes, contenga un resumen del programa a fin de facilitar la formación de un juicio global acerca de él, sin necesidad de profundizar en él; se continúa con diversos capítulos y anexos destinados a describir el programa y a hacer posible la comprobación de la verosimilitud de las cifras y datos, de los cálculos y supuestos fijados para establecer las metas y determinar los costos y recursos necesarios.

La explicación de detalle interesa principalmente a los programadores presupuestarios, quienes están llamados a cooperar en el trabajo de evaluar los programas y a fijar las relaciones al conjunto total de programas. El detalle de los programas es también necesario para los ejecutores de los planes, pues a ellos corresponde tomar todas las medidas de organización y administración que conduzcan a su realización. No obstante, el resumen del programa resulta conveniente en todo caso, pues ubica en el plano global a todas las personas que estarán relacionadas con la formulación o ejecución del programa. El resumen del programa debe contener las conclusiones fundamentales y describir los rasgos más significativos del mismo.

d) Formulación de los programas globales y sectoriales

Una vez fijados los límites de la actividad gubernamental, por la oficina central de presupuestos y/o de planificación, y confeccionados los programas particulares por parte de cada unidad administrativa y hecha su presentación, se procede a hacer la evaluación y se da forma al programa global del gobierno para un año y se dividen los sectores.

Al hacer la evaluación de los programas, la oficina central de presupuesto y/o de planificación procede a integrar uno por uno los programas de cada unidad administrativa, siguiendo la clasificación sectorial que se haya adoptado. Al efecto, los volúmenes de trabajo se integran y correlacionan debidamente, para establecer con claridad las metas en cada sector de actividad. Por ejemplo, las metas de los planes de riego se integran con los de siembras, con las

campañas de desinfección, etc. De esta manera se van dibujando nítidamente las posibles contradicciones, los cuellos de botella y las hipertrofias de los programas. El programa de un sector determinado se compara con las metas asignadas a cada sector y en la etapa de fijación de límites y luego con las de las unidades administrativas que integran al sector. Como fruto de estas comparaciones puede aparecer la necesidad de ampliar ciertos programas, de reducirlos o de alterar sus prioridades. En esta forma se produce el reajuste de los programas de las unidades administrativas con los límites sectoriales fijados previamente y se formulan los programas sectoriales.

Un programa sectorial comprende todas las actividades gubernativas que caen dentro de una área homogénea, previamente definida. El programa prevé el establecimiento de metas sectoriales y la asignación correspondiente de recursos. A través de él puede estudiarse el conjunto de acciones que se desarrollarán en un campo específico de la actividad del Estado. El programa sectorial permite, además, coordinar las actividades de los organismos conexos, pese a encontrarse en distinta relación de dependencia administrativa. Este aspecto es muy importante por cuanto la mayoría de los gobiernos se encuentran con dificultades para producir un trabajo armónico entre organismos que se encuentran en esferas administrativas diversas. El programa sectorial integra la labor de estas unidades administrativas y evita las labores duplicadas, asegurando un uso más racional de los recursos de que dispone en conjunto cada sector de la actividad estatal.

La oficina central preparará tantos programas sectoriales como áreas se hayan creado en la actividad gubernativa. A veces es conveniente producir una agrupación restringida de actividades, dejando solamente los grupos de actividades más importantes por separado; en otros casos, se prefiere hacer una agrupación mucho más amplia, abarcando muchos sectores. Proceder de una u otra manera, dependerá, naturalmente, de la naturaleza de las actividades que cada gobierno emprenda; en algunos casos, la intervención estatal es muy restringida en ciertos campos y en otros no, debiéndose en el primero asimilar dicha función a otras parecidas.

Con los antecedentes proporcionados por los programas sectoriales, por los planes de desarrollo económico, educacional, sanitario y demás, y teniendo presentes los límites fijados a las actividades gubernativas, se entra a formular el programa fiscal global.

La formulación de un programa fiscal global implica la evaluación de los programas sectoriales y particulares. La evaluación tiene por objeto hacer una apreciación comparativa entre los posibles usos de los recursos representados por los programas. Para este efecto, como los recursos son escasos frente a las alternativas de acción, es necesario precisar en qué usos de los posibles producirán los mayores beneficios. Para ello es preciso definir cuáles son los beneficios y disponer de alguna norma que permita demostrar que se ha dado un destino óptimo a los recursos. El proceso de evaluación consiste en seleccionar y aplicar tales patrones o normas a los programas que se hayan formulado. La evaluación es necesaria desde el momento en que los recursos de que dispone el Estado son inferiores a las necesidades que habría que cubrir.

Para hacer la evaluación, deben definirse los beneficios y elegir las normas y formas de cálculo. Esto se expresa en forma de criterios de evaluación, los que reciben para su aplicación un coeficiente numérico. Estos coeficientes numéricos se ordenan de mayor a menor según sean las ventajas de los programas.

Para determinar las prioridades de los programas existen tres aspectos que conviene dilucidar. El primero se refiere a la justificación del empleo de los recursos en tal o cual actividad y de la producción de tales o cuales bienes o servicios y no otros; en virtud de él se deciden las razones para recomendar el uso determinado de los recursos como podría ser, por ejemplo, si se gastaran recursos en un programa para eliminar el analfabetismo o de construcción de hospitales o de caminos o de ampliación de la dotación de la policía. Un segundo aspecto se refiere a la justificación de lo propuesto en el programa y consiste en elegir las alternativas técnicas de ejecución: en este sentido se debe determinar una vez que se haya, por ejemplo, decidido ejecutar un programa de caminos, qué caminos deben hacerse dentro de dicho programa y conforme a qué procedimiento técnico. Un tercer aspecto sería el de decidir la fecha de iniciación práctica del programa; para este efecto se debe justificar la prelación del programa en el tiempo.

Los criterios de evaluación han sido fijados para elegir entre las alternativas posibles en cuanto al uso de los recursos y en cuanto a las técnicas más apropiadas una vez elegido el uso más conveniente. En todo caso deben preverse los aspectos de tiempo por cuanto debe darse prioridad a aquellos programas encaminados a terminar obras comenzadas a fin de no mantener improductivos recursos ya empleados.

e) La formulación del presupuesto gubernamental

Los pasos siguientes en el proceso de programación presupuestaria consisten en dar forma a los presupuestos del gobierno para que reflejen los planes y programas formulados. Ya se ha dicho anteriormente que los presupuestos modernos son un reflejo de los programas elaborados por el Estado.

Corresponde a la rama ejecutiva del gobierno la tarea de preparar los presupuestos y es del caso recordar que la experiencia señala que son los organismos del ejecutivo los que están en mejor situación para obtener las informaciones necesarias para ese efecto. En América Latina es costumbre encomendar la confección del presupuesto al ministerio de hacienda, del que dependen las oficinas centrales encargadas de recibir los anteproyectos preparados por cada uno de los ministerios y de elaborar el proyecto, compitiendo esa responsabilidad a la dirección del presupuesto, que forma parte de dicho ministerio.

Las etapas siguientes del proceso de elaboración van desde la preparación de los programas hasta la presentación formal del proyecto al congreso.

La preparación del proyecto de ley del presupuesto se caracteriza por una corriente permanente de informaciones desde las bases de la administración pública hacia la cúspide de la jerarquía administrativa, y por una corriente de decisiones en sentido inverso. El proyecto del ejecutivo se va gastando en un proceso continuo de revisión y reajustes de información y examen de proposición y contraposición, de autorización y negación. Algunas decisiones las toman los organismos inferiores y ascienden por la pirámide de la organización en busca de su ratificación superior. Pero, al mismo tiempo, las decisiones relativas a la política del gobierno y a la programación del trabajo se adoptan en los planos superiores, de donde descienden a los organismos de operación.

La fase preparatoria del presupuesto se inicia con la confección de los programas de trabajo por parte de los organismos públicos; parece conveniente que el planeamiento comience a lo menos seis meses antes de la fecha en que empezará a aplicarse el presupuesto. Los programas de actividades y de gastos públicos deben someterse a los límites que fije la oficina central, límites que se dan a conocer a los organismos públicos mediante instrucciones y circulares del director del presupuesto a los jefes de servicio, y en las cuales se precisan las líneas generales que orientarán la distribución de los gastos públicos y las normas a que se sujetarán los presupuestos de cada organismo.

Una vez confeccionados los proyectos por los distintos servicios, se envían a la dirección del presupuesto, con lo que comienza el proceso de formulación

de la ley de presupuesto, con sus revisiones, audiencias, reajustes y demás operaciones que culminan con la presentación al congreso del proyecto de presupuesto.

Los principios expuestos anteriormente son cumplidos en forma adecuada en la preparación de presupuesto-programas, donde la unidad de programa introduce la racionalidad en todo el sistema.

3. La ejecución y control de presupuestos sectoriales

Nota: Sobre este aspecto se están preparando actualmente los apuntes correspondientes a la cátedra "Técnicas de ejecución, contabilidad y control presupuestario", a cargo de los señores Jorge Israel y José Vicente Rodríguez.

En dicha cátedra se expondrá también la aplicación de las técnicas de ejecución y control a los presupuestos sectoriales, ya que en éstos se siguen los mismos principios del presupuesto en general.

4. Ejemplos de formulación, presentación, ejecución y control de presupuestos sectoriales

Nota: Este punto corresponde a los ejercicios prácticos de esta materia en el Curso. Posteriormente al desarrollo de ellos por los participantes serán incorporados a estas notas.

CLASIFICACION DE LOS GASTOS PUBLICOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD ^{1/}

Grupo	Sub-grupo	Sector	Programa	Descripción
I				<u>Desarrollo de los recursos</u>
	1			<u>Recursos humanos</u>
		1		<u>Educación</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos de educación
			3	Educación primaria
			4	Educación media
			5	Educación superior
			6	Formación de personal docente y administrativo
			7	Educación de adultos
			8	Extensión cultural
			9	Construcción de edificios escolares
		2		<u>Salud</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos de salud
			3	Salud materno-infantil
			4	Nutrición
			5	Salud dental
			6	Saneamiento ambiental
			7	Epidemiología
			8	Salud mental
			9	Salud ocupacional
			10	Atención médica
			11	Financiamiento organismo de salud
			12	Construcción de edificios para la prestación de servicios de salud
		3		<u>Trabajo, previsión y asistencia social</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Promoción del empleo y condiciones laborales
			4	Prestación de seguridad social
			5	Protección a la madre y al niño
			6	Protección a los ancianos e inválidos
			7	Protección a los retrasados mentales
			8	Financiamiento de instituciones de previsión y asistencia social
			9	Construcción de edificios de previsión y asistencia social

^{1/} Ver definiciones y explicación de cada uno de los conceptos de la clasificación en las páginas 461 y siguientes del libro mencionado de Gonzalo Martner.

Grupo	Sub-grupo	Sector	Programa	Descripción
		4		<u>Vivienda</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Fomento de cooperativas de vivienda
			4	Construcción de viviendas
			5	Financiamiento de la vivienda
	2			<u>Recursos naturales</u>
		1		<u>Minerales</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Estudios e investigaciones sistemáticos
			4	Investigaciones específicas
		2		<u>Forestales</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Estudios e investigaciones sistemáticos
			4	Investigaciones específicas
			5	Reforestación y protección
		3		<u>Hidráulicos</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Estudios e investigaciones sistemáticos
			4	Investigaciones específicas
		4		<u>Agrícolas</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Investigaciones sistemáticas
			4	Investigaciones específicas
		5		<u>Pesqueros y caza</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Investigaciones sistemáticas
			4	Investigaciones específicas
II				<u>Desarrollo de la infraestructura</u>
	1			<u>Transportes y comunicaciones</u>
		1		<u>Transportes</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Transporte carretero
			4	Transporte ferroviario
			5	Transporte aéreo
			6	Transporte marítimo, fluvial y lacustre
			7	Transporte por conductos
			8	Construcción de obras de transporte

Grupo	Sub-grupo	Sector	Programa	Descripción
		2		<u>Comunicaciones</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Servicios de correo
			4	Servicios de telégrafo
			5	Servicios de radio y televisión
			6	Construcción de obras de comunicación
	2			<u>Energía y combustibles</u>
		1		<u>Energía</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Producción y distribución
			4	Construcción de obras de energía eléctrica
		2		<u>Combustibles</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Producción y tratamiento de combustibles
			4	Distribución de combustibles
			5	Construcción de obras para la producción, tratamiento y distribución de combustibles
	3			<u>Saneamiento básico</u>
		1		<u>Agua</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Captación, elevación, tratamiento y distribución
			4	Construcción de obras
		2		<u>Alcantarillado y drenaje</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Destrucción de desperdicios y desagüe de aguas cloacales
			4	Drenaje de tierras
			5	Construcción de obras de alcantarillado
III				<u>Desarrollo de la producción</u>
	1			<u>Agropecuario</u>
		1		<u>Agricultura</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Extensión agrícola
			4	Fomento a la producción agrícola
			5	Colonización
			6	Irrigación
			7	Obras de riego

Grupo	Sub-grupo	Sector	Programa	Descripción
		2		<u>Ganadería</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Extensión pecuaria
			4	Fomento pecuario
	2			<u>Industria</u>
		1		<u>Explotación de minas y canteras</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Fomento a la explotación
			4	Financiamiento
		2		<u>Industria manufacturera</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Estudios e investigaciones industriales
			4	Extensión industrial
			5	Promoción y campañas de consumo
			6	Control de empresas privadas
			7	Fomento a la industrialización
			8	Financiamiento
			9	Implantación de industrias pesadas
		3		<u>Construcción</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Control de la construcción
			4	Financiamiento
	3			<u>Servicios</u>
		1		<u>Comercio y abastecimiento</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Abastecimiento urbano
			4	Control de los precios
			5	Financiamiento
			6	Construcción de centros comerciales
			7	Construcción de almacenes
		2		<u>Servicios de turismo</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Fomento al turismo
			4	Construcción de hoteles

Grupo	Sub-grupo	Sector	Programa	Descripción
IV				<u>Servicios generales</u>
	1			<u>Administración general</u>
		1		<u>Administración general central</u>
		2		<u>Administración general de los Estados</u>
		3		<u>Administración general de las municipalidades</u>
		4		<u>Administración general de los órganos autónomos</u>
		5		<u>Administración general de las empresas</u>
	2			<u>Defensa y policía</u>
		1		<u>Defensa</u>
			1	Administración central
			2	Ejército
			3	Marina
			4	Aviación
		2		<u>Policía</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Policía preventiva
			4	Policía represiva
			5	Policía especial
	3	1		<u>Justicia</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Servicios de justicia
V				<u>Servicios financieros</u>
	1			<u>Banca y seguros</u>
		1		<u>Banca</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Control del sistema bancario
			4	Transacciones financieras
			5	Control de política cambiaria
			6	Construcciones de edificios de bancos
		2		<u>Seguros</u>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Control de las compañías de seguro

Grupo	Sub-grupo	Sector	Pro-grama	Descripción
	2			<u>Servicio de la deuda pública</u>
		1		<u>Deuda pública interna</u>
			1	Amortizaciones
			2	Intereses
		2		<u>Deuda pública externa</u>
			1	Amortizaciones
			2	Intereses
		3		<u>Pago de comisiones</u>
