

351.72  
I59 PLA

# PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

*por*

GONZALO MARTNER



900030474 - BIBLIOTECA CEPAL



100187



---

**siglo veintiuno editores, sa**

CERRO DEL AGUA 248, MEXICO 20, D.F.

---

**siglo veintiuno de españa editores, sa**

C/PLAZA 5, MADRID 33, ESPAÑA

---

**siglo veintiuno argentina editores, sa**

---

**siglo veintiuno de colombia, ltda**

AV. 30. 17-73 PRIMER PISO. BOGOTÁ, D.E. COLOMBIA

---

primera edición, 1967

décima edición, 1978

© siglo xxi editores, s. a.

ISBN 968-23-0184-X

derechos reservados conforme a la ley

impreso y hecho en México/printed and made in Mexico







**economía  
y  
demografía**

CEPIS

# Textos

*del*

## INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1o de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Fondo Especial de las Naciones Unidas con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de otros organismos internacionales y privados.

Su objeto principal es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones sobre desarrollo y planificación.

Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y haciendo más profunda la obra de la CEPAL en el campo de la planificación, merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos distinguidos de América Latina entregados por completo al estudio y solución de los problemas fundamentales que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

En sus primeros cinco años el Instituto ha realizado una labor de gran significación dentro de las funciones que se le encomendaron. A fin de difundirla debidamente en el ámbito latinoamericano, se ha llegado a un acuerdo con Siglo XXI de México y la Editorial Universitaria de Santiago de Chile, para que ambos organismos vayan publicando y distribuyendo trabajos del Instituto. Este arreglo con dos editoriales en los extremos norte y sur de nuestro continente responde — y responderá todavía más plenamente cuando se amplíe la asociación a otras editoras del continente — a los afanes de integración que presiden hoy el esfuerzo de América Latina.

# *Índice general*

## INTRODUCCIÓN

1

## CAPÍTULO PRIMERO: LOS PROBLEMAS PRESUPUESTARIOS EN AMÉRICA LATINA

1. Cambios en la magnitud y estructura del sector público latinoamericano 9
  - a) Crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional, 10; b) El gobierno como demandante de fuerza de trabajo, 11; c) Ampliación de los servicios gubernativos, 12; d) Distribución institucional de los gastos del sector público, 18; e) Evolución de los gastos de inversión, 19
2. Los problemas del financiamiento del sector público 22
  - a) Incidencia de los ingresos públicos, 22; b) Regresividad del sistema tributario, 23; c) La vulnerabilidad frente al comercio exterior, 26; d) La inelasticidad-ingreso de las recaudaciones, 27; e) Las consecuencias de la insuficiencia de los ingresos públicos, 30
3. El desfinanciamiento crónico del presupuesto 31
  - a) Enfoques frente al déficit fiscal, 31; b) Causas del desequilibrio fiscal, 33; c) La magnitud del desfinanciamiento del presupuesto, 34
4. Ausencia de una política y una planificación adecuada de los presupuestos 38
  - a) La política presupuestaria tradicional, 39; b) La falta de planificación, 39; c) Magnitud del desperdicio de recursos, 40; d) Ineficacia de los mecanismos presupuestarios, 41

## BIBLIOGRAFÍA

43

## CAPÍTULO SEGUNDO: EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

- I. GENERALIDADES 44
- II. LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DE PRESUPUESTOS 45
  1. El concepto de planificación 45
  2. Principios de la planificación 46
  3. El proceso de planificación 47
  4. Los planes de desarrollo y los presupuestos gubernamentales 50
    - a) Contenido de los planes y programas, 50; b) Planes de desarrollo globales y sectoriales. Proyectos, 52; c) Los instrumentos globales de la programación, 53; d) Los presupuestos económicos nacionales, 56; e) Los planes de largo, mediano y corto plazo, 57

[vii]

III. LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO Y EL PRESUPUESTO	61
1. Relaciones entre políticas, planes y presupuestos de corto plazo	61
2. El presupuesto-programa	63
3. La técnica de la programación presupuestaria	65
BIBLIOGRAFÍA	66

### CAPÍTULO TERCERO: EXPERIENCIAS EN LA UTILIZACIÓN DEL PRESUPUESTO FISCAL COMO HERRAMIENTA DE PLANIFICACIÓN

a) El empleo del presupuesto como herramienta de desarrollo en Europa, 68; b) Empleo del sistema de presupuesto por programas en los Estados Unidos, 69; c) Ensayos de utilización del presupuesto como herramienta de planificación de los países poco desarrollados, 72; d) Uso del presupuesto fiscal en algunos países de economía centralmente planificada, 88

BIBLIOGRAFÍA	92
--------------	----

### CAPÍTULO CUARTO: LAS CLASIFICACIONES DEL PRESUPUESTO

I. CLASIFICACIÓN DE LAS CUENTAS DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL	94
1. Clasificación por instituciones	96
a) Descripción del sector gubernamental, 97; b) Límites y contenidos del sector público, 98; c) La estructura del sector público en algunos países latinoamericanos, 105	
2. Clasificación según el objeto del gasto	106
a) Esquema básico de clasificación por objeto del gasto, 106; b) Comparación entre las clasificaciones por objeto de gasto utilizado en América Latina, 108	
3. Clasificación económica de las transacciones del gobierno	109
a) Esquema modelo de clasificación económica, 114; b) Esquema de clasificación económica usado en América Latina, 117	
4. Clasificación por funciones	117
a) Esquema modelo de clasificación funcional, 130; b) Comparación entre las clasificaciones funcionales usadas en América Latina, 130; c) Clasificación sectorial, 130	
5. Clasificación por programas y actividades	134
a) Definiciones, 134; b) Esquemas modelo de clasificación, 137	
II. CLASIFICACIONES COMBINADAS	137
1. Clasificación económico-funcional	137
2. Clasificación económico-institucional	138
3. Clasificación funcional-institucional	138
4. Clasificación institucional-por objeto	140
5. Clasificación por objeto-por programa	140
6. Clasificación sectorial-por programas	140
7. Clasificación institucional-por programas	147

<b>INDICE GENERAL</b>	<b>IX</b>
<b>III. UTILIZACIÓN DE LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTALES</b>	<b>147</b>
1. Usos generales de las clasificaciones	147
2. Coordinación entre las clasificaciones presupuestarias y los planes	148
<b>IV. PRESENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>151</b>
1. Presentación de acuerdo con el enfoque económico	151
2. Esquema sectorial	166
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>173</b>

## **CAPÍTULO QUINTO: BASES METODOLÓGICAS DEL DIAGNÓSTICO Y PROYECCIONES DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL**

<b>I. EL DIAGNÓSTICO DEL SECTOR GUBERNAMENTAL</b>	<b>175</b>
1. Introducción al estudio del sector público	175
2. El análisis global de las finanzas gubernamentales	177
3. Análisis sectorial de la actividad gubernativa	179
4. Esquema del diagnóstico de las finanzas gubernamentales	180
<b>II. LAS PROYECCIONES DE GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO</b>	<b>182</b>
1. Fines de las proyecciones y supuestos básicos	182
2. Programación detallada de los gastos	184
<b>III. PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>	<b>187</b>
1. Las distintas técnicas de cálculo	187
2. Metodología de cálculo de los ingresos gubernativos a base de la evaluación directa	190
3. Proyección del endeudamiento necesario	193
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>194</b>

## **CAPÍTULO SEXTO: LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES**

<b>I. ASPECTOS GENERALES</b>	<b>195</b>
1. Definición del presupuesto por programas y actividades	195
2. Ventajas del presupuesto por programas y actividades	196
3. Diferencias entre el presupuesto tradicional y el por programas y actividades	197
4. Algunas limitaciones de la técnica del presupuesto por programas	199
<b>II. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES</b>	<b>200</b>
<b>III. LA MEDICIÓN DE RESULTADOS Y DE COSTOS</b>	<b>201</b>
1. Conceptos básicos para la medición de resultados y costos	201
2. Medición de resultados	206
3. Medición de costos	211
<b>IV. LA APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES A LAS EMPRESAS PÚBLICAS</b>	<b>215</b>
1. La contabilidad general de la empresa	216

a) Clasificación económica modelo de las transacciones, 216; b) Clasificaciones utilizadas en algunos países, 217	
2. La contabilidad de costos	217
3. Aplicación de presupuesto por programas en empresas de fabricación	219
a) Identificación de programas, 219; b) Esquema de programas, subprogramas y actividades, 219; c) Medición de resultados y determinación de costos, 224; d) Presentación de los programas, 226	
4. Aplicación de esta técnica a las empresas de servicios	226
V. APLICACIÓN A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOCALES	229
1. Conceptos generales aplicables a gobiernos estatales o provinciales	229
2. Aplicación de presupuestos por programas a los municipios	229
VI. IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO-PROGRAMA	231
1. Distintas etapas para la implantación de un presupuesto-programa	231
2. Reformas necesarias en el aparato estatal y en el proceso presupuestario	232
3. Procedimientos para implantar un presupuesto por programas	234
BIBLIOGRAFÍA	235

## CAPÍTULO SÉPTIMO: APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE PROGRAMACIÓN Y CONTROL DE PROCESOS PRODUCTIVOS AL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

1. Generalidades	237
2. Nuevos métodos para la planeación de procesos productivos	237
3. Ventajas de los métodos de la línea crítica y de programación, evaluación y revisión	238
4. Utilización de computadoras electrónicas para la aplicación de estos métodos	239
5. Planeación de un proceso productivo. Sus distintas fases	240
6. El método de la trayectoria crítica	244
7. Método de programación, evaluación y revisión (PERT)	251
8. Importancia de los métodos de trayectoria crítica y de planeación, evaluación y revisión	253
BIBLIOGRAFÍA	254

## CAPÍTULO OCTAVO: LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA

I. CONCEPTOS GENERALES	255
II. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN COORDINADA DE UN PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL Y DE LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO	256
1. Presentación del presupuesto ministerial	256
2. Formularios para la presentación del presupuesto ministerial	258
3. Forma de presentación de un presupuesto específico	259

III. LA ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA ESPECÍFICO DE OPERACIÓN	262
1. Partes que integran un programa	262
2. Formularios para la presentación de programas	266
3. Modelos de presentación de programas	268
a) Modelo de presentación de programas de Filipinas, 268; b) Presentación del programa de protección y aprovechamiento de los recursos forestales en Estados Unidos, 280; c) Presentación de un programa en el presupuesto de Puerto Rico, 289; d) República de Ghana: Presentación de un programa de salud pública, 292; e) Estructura del programa de educación vocacional de Venezuela, 294; f) Estructura de un programa de riegos del Ministerio de Agricultura de Bolivia, 1965, 309; g) Estructura de un programa de protección de la salud encargado al Ministerio de Salud Pública de Nicaragua, 314; h) Estructura del programa de protección y fomento agrícola ganadero del Ministerio de Recursos Naturales de Honduras, 1965, 319	
IV. LA ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA ESPECÍFICO DE INVERSIÓN	324
1. Normas para la presentación de un programa de inversión	324
2. Formularios a utilizar	325
3. Presentación de los programas de la Reclamation Bureau de los Estados Unidos	326
4. Presentación de un programa de capital del presupuesto del Paraguay	339
5. Esquema de presentación de un programa de capital en el presupuesto de Ecuador	343
BIBLIOGRAFÍA	347

## CAPÍTULO NOVENO: PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIOS

I. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO	348
1. Los principios del proceso presupuestario	348
2. La etapa de programación del presupuesto	350
a) Fijación de niveles de actividad gubernativa, 352; b) Formulación de programas de trabajo por parte de las unidades administrativas, 355; c) Presentación del programa, 356; d) Formulación de los programas globales y sectoriales, 357; e) La formulación del presupuesto gubernamental, 360	
3. Discusión y aprobación del presupuesto	361
4. Ejecución del presupuesto-programa	363
5. Contabilidad del presupuesto-programa	365
6. Control del presupuesto-programa pre y posauditoria	368
II. LA ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIA	369
1. Aspectos generales	369
2. Procedimientos para la coordinación de los procesos de planificación y presupuestos	370
3. Organización de la oficina central de presupuestos	370
a) División de programación presupuestaria, 370; b) División de ad-	

ministración presupuestaria, 372; c) División de organización y métodos, 373

4. Organización presupuestaria ministerial 373

5. Organización presupuestaria de algunos países latinoamericanos 374

BIBLIOGRAFÍA 374

## ANEXOS

ANEXO I. LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS LATINOAMERICANOS 379

1. Los sistemas presupuestarios de los países de América del Sur 379

2. Centroamérica, Panamá y México 381

3. Países del Caribe 386

ANEXO II. CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO 391

1. Consideraciones generales 391

2. Esquema de clasificación institucional del sector público 391

3. Definiciones 393

4. Organismos públicos independientes 395

ANEXO III. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS SEGÚN SU OBJETO 397

1. Generalidades 397

2. Esquema de clasificación de los gastos según su objeto 397

3. Interpretación de los grupos, partidas e ítems 406

ANEXO IV. LA CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS INGRESOS Y DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO 424

1. Aspectos generales 424

2. Esquema simplificado de clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico 424

3. Consideraciones metodológicas 427

4. Definiciones 428

ANEXO V. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO POR FUNCIONES 445

1. Generalidades 445

2. Esquema de clasificación funcional 445

3. Descripción de cada grupo 448

ANEXO VI. LA CLASIFICACIÓN SECTORIAL DEL GASTO PÚBLICO 455

1. Generalidades 455

2. Clasificación de los gastos públicos por sectores de actividad 455

3. Definiciones 461

ANEXO VII. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS POR PROGRAMAS, ACTIVIDADES Y PROYECTOS 465

1. Generalidades 465

2. Clasificación por programas del sector educación 466

3. Clasificación por programas del sector sanidad 469

4. Clasificación por programas del sector agropecuario 473

5. Clasificación por programas del sector transportes 478

6. Definiciones 483



## INDICE GENERAL

XIII

ANEXO VIII. FORMULARIOS	485
a) Presentación del presupuesto de un ministerio	485
b) Formularios para la presentación de programas de operación	488
c) Detalle del programa por subprogramas y/o actividades	490
d) Presentación de programas de capital	493
ANEXO IX. BIBLIOGRAFÍA	496
I. Publicaciones de Naciones Unidas	496
II. Sistemas presupuestarios comparados	497
III. Publicaciones latinoamericanas	498
IV. El sistema presupuestario de Estados Unidos	500



#### **NOTA IMPORTANTE**

**El material estadístico utilizado tiene sólo carácter ilustrativo. Algunas cifras pueden haber sido corregidas en la fuente con posterioridad a la redacción de este texto y contener algunos errores, pero en ningún caso comprometen los conceptos que ilustran.**



## Introducción

En los países de América Latina ha venido aumentando en los últimos años el interés por las técnicas presupuestarias. Muchos gobiernos afrontan delicadas situaciones fiscales y se encuentran ante el imperativo de lograr una mejor asignación a sus recursos con vistas a acelerar su desarrollo, dentro del marco postulado por planes de largo y mediano plazo.

El presupuesto fiscal ha venido a ser descubierto como un instrumento "estratégico" dentro de la organización gubernamental encargada de la política económica; su nivel y composición junto con reflejar las operaciones necesarias para ejecutar las metas de desarrollo de largo y mediano plazo, influencian decisivamente lo que está ocurriendo a corto plazo en los campos monetario, cambiario y fiscal, además de repercutir sobre los aspectos sociales y políticos de la vida de un país.

Este interés por utilizar el presupuesto fiscal dentro de un esquema de propósitos múltiples, ha encontrado apoyo en los estudios e informes que diversos organismos internacionales venían preparando con anticipación. Basta mencionar, por ejemplo, en materia de clasificaciones de las transacciones, la labor de estudio y difusión realizada por la División Fiscal de Naciones Unidas, a través de su *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función*, y las experiencias aportadas en los informes de los Seminarios sobre Clasificación y Administración Presupuestaria celebrados en distintos continentes. Ya en el año 1959, el Seminario celebrado en Santiago de Chile recomendó a los países de América del Sur "la adopción de la técnica de presupuesto por funciones y actividades". Recogiendo esta insinuación los gobiernos iniciaron la renovación de las técnicas presupuestarias bajo la orientación del *Manual de Presupuestos por Programas y Actividades* de Naciones Unidas, y con la colaboración prestada por la asistencia técnica internacional a través de los Grupos Asesores en Planificación del Desarrollo, y con la dictación de numerosos cursos intensivos y especializados por parte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Los esfuerzos desplegados, han venido siendo examinados en los seminarios sobre Clasificación y Administración Presupuestaria, realizados en Santiago de Chile en 1962 y San José de Costa Rica en 1963. Cabe destacar que a consecuencia de este último Seminario, todos los años los directores de Presupuestos de los cinco países del Istmo Centroamericano se vienen reuniendo, en un país distinto, a fin de intercambiar experiencias; la primera reunión se celebró en San Salvador en 1964 y la segunda en Guatemala en 1965. Por otra parte, y para ampliar las bases de la reforma presupuestaria, se reunió en 1964 en desarrollo de acuerdos del Seminario en Santiago de Chile, el Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Fiscal Uniforme, en el que se aprobó un *Esquema Uniforme de las Cuentas del Sector Público adaptado a los países de América Latina* (Doc. ST/ECLA/Conf.17/L. 1.Nov.1964). También cabe seña-

lar la valiosa contribución al estudio comparado de sistemas presupuestarios que constituyó el Seminario Interregional en Problemas de Clasificación y Administración Presupuestaria en Países en Vías de Desarrollo celebrado en agosto de 1964, en Copenhague.

Todos estos esfuerzos han venido cristalizando en orientaciones nuevas y en reformas presupuestarias específicas en numerosos países y en la formación de una nueva mentalidad en torno al uso del presupuesto gubernamental. Inspirados en estas nuevas ideas, se han dictado legislaciones presupuestarias modernas en países como Colombia (Decreto Legislativo sobre Programación Presupuestal N° 1016 de marzo de 1960 y el Decreto-Ley N° 1675 sobre normas orgánicas dictado en 1964), Perú (Decreto-Ley Orgánico-Funcional N° 14260 de octubre de 1962), Paraguay (Ley Orgánica de Presupuesto N° 845 de septiembre de 1962), Brasil (Ley N° 4320 sobre Normas Generales de Presupuesto y de Contabilidad Pública, 1964), Costa Rica (Ley de Planificación N° 3087 del 25 de enero de 1963), Panamá (Decreto-Ley de Planificación N° 12 del 18 de junio de 1959).

El nuevo enfoque surgido entre los estadistas, parlamentarios, administradores y técnicos en general, queda de manifiesto al analizar los planteamientos que se vienen haciendo. Por ejemplo, el Presidente de Ecuador al someter el presupuesto-programa para la vigencia de 1963 expresaba en su Mensaje: "la Proforma Presupuestaria para 1963 está basada en el sistema de Presupuesto por Programas y Actividades, con el objeto no solamente de informar a la Legislatura y al pueblo ecuatoriano cómo y en qué está utilizando los ingresos provenientes de la tributación, sino aún más, a fin de procurar un ordenamiento administrativo y hacer posible que los colaboradores de mi gobierno traten de obtener los máximos beneficios sociales por cada sucre que se gaste o se invierta... El nuevo sistema de Presupuesto implica, por parte del Ejecutivo, la obligación de lograr metas fijadas y por parte de la Legislatura consignar las asignaciones suficientes por programas, pues de otra manera mi gobierno se vería impedido a ejecutar su programa de acción y la Legislatura imposibilitada de evaluar los resultados finales".

Por su parte, el Congreso de Colombia a través de la Comisión IV de la Cámara de Representantes estableció, al estudiar el proyecto de presupuesto para 1961, que "no vacilamos en calificar tan elevado documento como uno de los más trascendentales que se hayan producido en la historia del país sobre estas materias, por cuanto él significa una orientación clara y objetiva de la política económica y fiscal del gobierno, política que se presenta ahora dentro de una moderna técnica presupuestaria, la del Presupuesto por Programas y Actividades, con una completa separación entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión".

El Ministro de Hacienda de Bolivia en el mensaje presupuestal de 1962 establece que "el presupuesto por programas introducido en 1961 está siendo continuado en 1962. El Presupuesto de 1962 contempla, además, la separación entre egresos de funcionamiento y egresos de inversión".

El Ministro de Hacienda de Venezuela en su exposición de Motivos al Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal de 1963 afirma que éste "se complementará —como el del año precedente— con un Presupuesto-Programa en el cual los recursos se distribuyan no sólo por dependencias administrativas y objeto del gasto, sino por los distintos programas que lleva a cabo el gobierno, con señalamiento de las metas que a través de los programas se espera alcanzar".

El Ministro de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua señala en su exposición presupuestal para presentar el presupuesto de 1964 que "la implantación del Presupuesto por Programas permitirá determinar claramente las metas a lograr en términos cuantitativos como, por ejemplo, alumnos educados, enfermos atendidos, kilómetros de carreteras construidas, hectáreas de tierra sembradas, etc., establecerá los costos de estas realizaciones y responsabilizará a las unidades ejecutoras en el cumplimiento de los distintos programas. Para el logro de los objetivos básicos señalados, se agrupan las distintas labores que cumplen los organismos gubernamentales en categorías de unidades programáticas denominadas programas, subprogramas, actividades, etcétera, y se presupuesta cada una de ellas de manera que los requerimientos financieros, materiales y de personal queden claramente vinculados a las metas de realizaciones físicas y de volumen de trabajo, dejando, asimismo, individualizadas las correspondientes unidades administrativas responsables de su ejecución. Es claro que esto conlleva una saludable evolución en la mentalidad de la Administración Pública, la cual deberá actuar, cada vez más, en términos de realizaciones, productividad y eficiencia, en el cumplimiento de sus elevados objetivos".

En una exposición pública, el Ministro de Hacienda de Guatemala señalaba en 1964 que el presupuesto por programas "es la presentación adecuada del plan que el gobierno se ha trazado para invertir los fondos públicos, durante un año, con el fin de cubrir las necesidades de la comunidad, y un cálculo de los recursos que necesita para ese fin".

En 1965, con motivo de la inauguración de una nueva legislatura, el Presidente de la República de Argentina expresaba que "se había logrado ya para la preparación del presupuesto vigente introducir la clasificación funcional y económica del gasto público y se incorporó como anexo informativo la aplicación de la técnica del presupuesto-programa para el sector que abarca el plan de trabajos públicos. Para el presupuesto 1966 se ha de introducir también el presupuesto-programa en la parte de gastos corrientes. Durante el año actual se han adaptado las técnicas contables a fin de poder introducir el control trimestral de la ejecución del presupuesto, tanto desde el punto de vista financiero como del cumplimiento de las metas reales establecidas en el Plan de Gobierno".

En el nivel de los administradores es interesante establecer la reacción observada en varios países. Por ejemplo, los jefes de presupuesto de los ocho Estados del Brasil que integran el Plan Sudene, reunidos en un Seminario en la ciudad de Recife en diciembre de 1962, incluyeron entre sus conclusiones finales la declaración de que "estamos convencidos de que la lucha contra el subdesarrollo que aqueja al país, y más particularmente al Nordeste, nuestra región, impone ir, etapa por etapa, venciendo todos los puntos de estrangulamiento que entraban nuestro progreso. En lo que atañe a la eficiencia del sector público, la reformulación de la técnica presupuestaria tradicional por la introducción de la moderna técnica de Presupuesto-Programa sería un 'paso gigante'".

Otro caso ilustrativo de esta clase se encuentra en las conclusiones del Seminario para los Jefes de Rama de los Ministerios de Colombia, en 1963, en el que sus miembros acordaron "considerar la técnica del presupuesto por programas como la herramienta más eficaz de programación y ejecución y recomendar la reforma de la actual legislación presupuestaria y fiscal para el logro de su aplicación integral; y establecer a la brevedad posible, en cada

Ministerio, sistemas de costos de las actividades y de registro de unidades significativas de resultado por programa".

Entre los economistas y especialistas en desarrollo también se ha acogido favorablemente la idea. Por ejemplo, en la Conferencia sobre Inflación y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en enero de 1963 con la participación de un centenar de economistas, se estableció que "varios países están en proceso de cambiar sus procedimientos presupuestarios y de adoptar presupuestos por programas y actividades, así como clasificaciones más analíticas, más funcionales y con mayor sentido económico del presupuesto gubernamental, para que pueda ser directamente ajustado dentro del presupuesto nacional".

El pensamiento que se ha venido desarrollando, se ha concretado en experiencias prácticas. Hasta el año 1965 casi todos los países de América Latina han venido haciendo esfuerzos por modernizar sus técnicas presupuestarias y realizar una programación de sus presupuestos. Se puede observar, por la experiencia recogida, que los avances en este campo han tenido menos tropiezos que la puesta en marcha de la planificación general, debido, en primer término, a que se apoya en un mecanismo existente en los gobiernos como es el proceso presupuestario; además, se basa en la reasignación de recursos disponibles por gobiernos que absorben normalmente cuotas del 20 al 30 por ciento del producto nacional. Las posibilidades de ejecución de los programas presupuestarios son, también, mayores, pues se refieren a un campo donde las decisiones del Estado tienen pleno imperio, como es el sector público, existiendo también mecanismos establecidos de contabilidad y control de resultados.

Entre los peligros fundamentales con que se tropieza, cabe citar la magnitud de la crisis financiera porque atraviesan muchos gobiernos, la que puede servir de base a los sectores de la Administración más conservadores para responsabilizar a la programación, de los desequilibrios.

Pese a los avances logrados en América Latina, aún queda mucho por hacer en campos específicos del instrumento presupuestario; por ello resulta de interés hacer referencia a los avances que deberían impulsarse en el futuro para perfeccionar aún más el sistema presupuestario como herramienta de planificación y desarrollo:

1. Para fines de programación y control, es aconsejable extender gradualmente la aplicación de la técnica de presupuestos por programas a todo el sector público. La formulación de un presupuesto combinado único, acompañado de estados consolidados, podría hacerse separando las entidades que prestan servicios que no se transan en el mercado, de aquellos que venden bienes y servicios en el mercado. Para ello se podría dividir el presupuesto del sector público en:

*1. Presupuesto del Gobierno General*

- a) Presupuesto del Gobierno Central.
- b) Presupuesto de los organismos descentralizados.
- c) Presupuesto de los gobiernos locales.

*2. Presupuesto de las Empresas Públicas*

- a) Presupuesto de las empresas industriales y comerciales.
- b) Presupuesto de las empresas financieras.

Estos presupuestos deberían presentarse en un documento integrado, incluyendo los presupuestos respectivos de ingresos.



2. La aprobación reciente de planes de desarrollo en cada uno de los países latinoamericanos, hace necesario establecer una clasificación por sectores de actividad uniforme que permita identificar la estructura de presentación de los presupuestos y la de planes de desarrollo y de inversiones públicas.

Con esta clasificación sería fácil determinar el gasto por sectores, por ejemplo: gasto agrícola, o industrial, consolidado del sector público, y evaluar los programas de cada sector. El grupo de trabajo sobre Contabilidad Fiscal Uniforme reunido en Santiago de Chile en noviembre de 1964, recomendó un esquema modelo que podría servir de base.

3. Es conveniente además del enfoque sectorial e institucional, la presentación de un corte regional de ingresos y gastos públicos. Esta óptica permitiría estudiar las relaciones fiscales entre centros polarizados y regiones periféricas cuantificándolas convenientemente, de manera de hacer posible una mejor orientación de las inversiones públicas espaciales atendiendo a las características de las regiones polarizadas, homogéneas o programadas.

4. La puesta en marcha de los planes de desarrollo y de inversiones, requiere la "presupuestación" de aquellos planes para todo el período de su ejecución.

A fin de asegurar el cumplimiento de dichos planes, en la parte que corresponde al sector público, es recomendable la incorporación en el documento anual, de proyecciones plurianuales del gasto y financiamiento a fin de tener una perspectiva de los compromisos asumidos y garantizar fondos a los proyectos hasta su terminación. Se recomienda que se incorporen a los formularios de peticiones de gastos, las columnas informativas para los años correspondientes.

5. Es conveniente la implantación adaptada de la técnica de presupuestos por programas al presupuesto de ingresos, creando de este modo un instrumento para dirigir la percepción y fiscalización de los tributos, y para coordinar los efectos del impuesto con los efectos de los programas de gastos, apreciando así el impacto conjunto de la estructura de ingresos y gastos sobre el nivel de precios, la estabilidad monetaria, la distribución del ingreso y la aceleración del crecimiento.

6. Es indiscutible que la planeación de los procesos para ejecutar y controlar las metas postuladas en los programas presupuestarios son aún muy rudimentarias. Cada país debería estudiar en algunos sectores estratégicos la posibilidad de aplicar métodos adaptados de programación lineal y determinar el "camino crítico" para el cumplimiento satisfactorio de los resultados propuestos, y utilizar además, cuando convenga, el método PERT.

Los métodos mencionados podrían ser aplicados con ventajas en sectores como transportes, proyectos industriales y otros.

7. En este sentido es necesario intensificar los esfuerzos para lograr una reforma contable que haga posible que la contabilidad, tanto presupuestaria como patrimonial, refleje los resultados de los programas y proyectos.

Sería aconsejable la introducción combinada de planes anuales, presupuestos por programas y contabilidad de costos en las empresas públicas.

8. Es conveniente que todos los años se haga, para fines informativos y de coordinación, una consolidación de los presupuestos del sector público de los diferentes gobiernos de los países latinoamericanos, a fin de estudiar la asignación de recursos que se vienen realizando a través del gasto público en cada país, y verificar su contribución al proceso de integración latinoamericano, especialmente en sectores como infraestructura e industrias básicas.

En este sentido, los esfuerzos que viene realizando Centroamérica para formular un presupuesto centroamericano son una auspiciosa experiencia.

9. Se ha podido observar en los países, la necesidad de completar la muy valiosa información que contiene el documento presupuestario por programas, con un análisis económico de la política y programación implicada en dichos presupuestos, haciendo ver los impactos que derivan de la estructura de ingresos y gastos públicos sobre el sistema económico.

Se sugiere que cada país prepare un informe económico anual del presupuesto con el propósito indicado, adjuntando la información estadística de base, y que las contralorías preparen sus balances anuales y los informes financieros por programas y clasificados analíticamente en documentos verdaderamente explicativos y accesibles.

10. Los gobiernos del área han hecho valiosos esfuerzos por mejorar la capacitación de su personal técnico en presupuestos. No obstante, como los verdaderos ejecutores de los programas, actividades y proyectos son los ejecutivos del sector público, parece conveniente extender el entrenamiento, a través de mesas redondas, conferencias, cursos manuales, etc., a los ejecutores de programas y proyectos, capacitándolos para un mejor diseño y programación de metas, de asignación de recursos y de planificación de procesos productivos de servicios y/o bienes.

11. En muchos de los países latinoamericanos no existe una moderada legislación orgánica presupuestaria que regule el proceso de programación, presentación, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Es altamente recomendable la modernización de la legislación presupuestaria, a fin de posibilitar la permanencia y continuidad de las prácticas presupuestarias iniciadas con las reformas emprendidas.

El presente texto sobre *Planificación de los presupuestos gubernamentales*, recoge las experiencias prácticas y las formulaciones conceptuales en torno a las modernas técnicas presupuestales recogidas por el autor en los mismos países que han realizado reformas presupuestarias a partir de 1959, y las sistematiza con fines pedagógicos, para que sirvan de documento guía para el entrenamiento de funcionarios encargados del manejo presupuestal. Con este propósito se han incluido, además, numerosos casos ilustrativos, que ayuden a los lectores a apreciar las distintas alternativas posibles en cada caso.

El trabajo se inicia con un capítulo dedicado al examen de los problemas del presupuesto fiscal en distintos países de América Latina. El segundo se ocupa de las relaciones entre el presupuesto y el proceso de planificación. El tercero comprende el estudio de las experiencias concretas realizadas en diversos países. El cuarto versa sobre las clasificaciones del presupuesto, donde se muestran los distintos tipos de sistematización de las transacciones presupuestarias. El quinto se refiere a la metodología del diagnóstico y proyecciones presupuestarias, en el que se hace una presentación de los métodos para determinar los ingresos y gastos públicos. El sexto se ocupa de la técnica del presupuesto por programas y actividades, y se explican sus ventajas, clasificaciones y métodos para medir resultados y costos tanto en lo referente al sector gobierno central, como al de empresas públicas independientes. El séptimo se dedica a la presentación de las técnicas de programación de los procesos productivos involucrados en los presupuestos. El octavo se refiere a la forma de estructurar los presupuestos por programas. El noveno está dedicado a presentar aspectos de la administración presupuestaria, y allí se discuten la orga-

nización del sistema y los procedimientos de formulación y ejecución de los programas presupuestarios.

El autor debe agradecer la colaboración prestada en la sistematización de algunos materiales incluidos en el presente texto a Walter Hoffman y Roberto Moreno. También hace extensivo su agradecimiento a las secretarias del Instituto que tuvieron a su cargo el copiado del presente trabajo, Diana Meredith, Estela Echegoyen y Verónica Hudson.

Los puntos de vista sustentados en este trabajo acerca de las diferentes materias tratadas no constituyen necesariamente la opinión oficial del Instituto, sino que representan los enfoques que el autor ha querido dar a la exposición a través de los cursos dictados.



## *Los problemas presupuestarios en América Latina*

El crecimiento de la población latinoamericana, el proceso de urbanización, la naciente industrialización, los problemas del comercio exterior y muchos otros aspectos están provocando cambios importantes en el sector público de los países de la región, que tiende a crecer tanto en lo que se refiere al control que ejerce sobre los recursos productivos, como en el número de entidades que lo componen. Ello implica un conjunto de problemas que repercuten sobre el sistema presupuestario de los gobiernos.

En este capítulo se recoge la inquietud con que los países latinoamericanos ven las tendencias que acusan sus presupuestos gubernamentales y la forma como los están abordando al presente y se examinan los cambios principales, que inciden sobre la magnitud y estructura del sector público, las formas y la cuantía del financiamiento, el volumen de los desequilibrios que se están presentando y los métodos de establecer políticas presupuestarias.

### 1. CAMBIOS EN LA MAGNITUD Y ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO LATINOAMERICANO

Un hecho que se destaca por sobre todos es, sin duda, el crecimiento del sector público en América Latina. En la década de 1950 el sector público en la mayoría de los países experimentó un gran desarrollo, que se manifestó en la expansión de sus gastos y en el crecimiento del aparato estatal, sobre todo en las entidades descentralizadas. Esto se tradujo en una mayor participación del gobierno central y del sector público en su totalidad en el producto nacional.

En los países de más altos ingresos los gastos del gobierno central han sido, en los últimos años, del orden del 16 por ciento en Canadá, 25 por ciento en Estados Unidos, 26 por ciento en Alemania Occidental, 27 por ciento en Austria, 21 por ciento en Bélgica, 25 por ciento en Finlandia, 22 por ciento en Francia, 27 por ciento en Gran Bretaña, 22 por ciento en los Países Bajos, 18 por ciento en Noruega, 23 por ciento en Suecia y 22 por ciento en Nueva Zelanda. Estos porcentajes son más reducidos en los países de ingresos más bajos. Así en África llega al 25 por ciento en Ghana, en Marruecos al 14 por ciento, en Sudán al 9 por ciento, en Malí al 19 por ciento, en Costa de Marfil al 20 por ciento, en Alto Volta al 15 por ciento, en Nigeria al 14 por ciento, en Uganda al 16 por ciento, en Tanzania al 14 por ciento, en Zambia al 14 por ciento, en Etiopía al 9 por ciento, en Madagascar al 14 por ciento, en Ruanda-Burundi al 15 por ciento; mientras en Asia, países como Birmania muestran participaciones del 23 por ciento, Ceilán 21 por ciento, Filipinas 11 por ciento, India 20 por ciento, Irak 26 por ciento, Israel 30 por ciento y Japón 13 por ciento.

Aunque en América Latina es baja la participación del gobierno central, es alta la del sector público en su totalidad debido al desarrollo de las empresas estatales. En efecto, en Bolivia el gobierno central absorbe 22 por ciento del producto nacional, mientras el sector público total capta 42 por ciento; en

Chile las cifras correspondientes son 19 y 30 por ciento; en Uruguay el sector público absorbe el 38 por ciento; en Colombia el gobierno central el 10 por ciento y el sector público el 16 por ciento; en Brasil estos sectores captan 10 por ciento y 24 por ciento, respectivamente; en Ecuador, 11 por ciento y 23 por ciento; en Venezuela, 16 por ciento y 32 por ciento; en Costa Rica, 12 por ciento y 14 por ciento; en México, 10 por ciento y 18 por ciento; y en Argentina, 13 por ciento y 28 por ciento, respectivamente. En suma, se aprecia que si bien el gobierno central es más bien pequeño, el sector de las empresas públicas, que se ha desarrollado ampliamente, ha hecho crecer la dimensión del sector público en su conjunto. Esto ha ocurrido en casi todos los países latinoamericanos, aunque en distinto grado.

a) *Crecimiento de la participación del gasto público en la producción nacional*

La participación del gasto público en el producto nacional ha fluctuado en algunos países de América Latina según los movimientos del comercio exterior sin perjuicio de que en otros haya tenido un desarrollo más independiente. Dentro de los países que se encuentran en el primer caso, figura, por ejemplo, *Colombia*, donde el mejoramiento del comercio exterior entre los años 1950-56 permitió que el sector público aumentara su participación en el producto bruto interno de un 12.5 por ciento en 1950 al 16.6 por ciento en 1956. En cambio, a partir de 1957, la variación de las condiciones del comercio exterior por la crisis del café, la recesión de la economía interna, y la política fiscal de austeridad y estabilización se tradujeron en una menor participación del Estado en la economía, reduciéndose la incidencia del gasto fiscal en el producto bruto interno hasta el 14 por ciento aproximadamente. Más tarde la participación aumenta nuevamente en 1960, llegando al 16 por ciento del producto bruto a consecuencia de las mejores condiciones en la colocación del café en el mercado internacional.

En *Chile*, el sector público consolidado gastaba alrededor del 24.6 por ciento del producto nacional bruto en el período 1950-52 y llegó a gastar aproximadamente el 30 por ciento entre 1958-60, gracias a las mayores exportaciones de cobre y a los empréstitos externos recibidos.

En *Ecuador*, la participación era de 16 por ciento en 1950 y llegó a 23 por ciento en 1961, en gran medida por efecto del mejoramiento de las exportaciones de bananos, café y cacao entre 1950 y 1960. También han influido los préstamos externos recibidos por el gobierno.

En *Costa Rica*, el producto generado por el sector público era de alrededor del 11 por ciento en 1960 y llegó a 14.1 por ciento en 1958, último año del cual se dispone de cifras, lo que se debe en parte al mayor financiamiento obtenido del comercio exterior, sobre todo del café.

En *Bolivia* se han realizado profundas transformaciones en la estructura del sector público a partir de 1952, cuando el programa del gobierno determinó la nacionalización de las minas de estaño y la reforma educacional. Si se consideran los servicios cooperativos interamericanos que refuerzan el gobierno central, las empresas públicas como la Corporación Minera de Bolivia, los Yacimientos Petrolíferos Bolivianos, la Corporación Boliviana de Fomento y otras entidades de promoción y de seguridad social, se aprecia que la participación del sector público representa 43.5 por ciento del PBI. En este caso el crecimiento del sector público fue ocasionado por reformas institucionales y

no por la evolución del comercio exterior, la cual, por el contrario, fue muy desfavorable para el país.

En *Venezuela*, la mayor participación en el producto obedece en gran medida a la posición favorable que el país tiene con la venta de su petróleo en el mercado internacional. La reforma de la ley de impuesto a la renta realizada en 1958 aumentó la participación gubernamental en la industria petrolera, lo que permitió tonificar al sector público.

En el *Brasil*, la participación del sector público en el gasto total subió de 21.5 por ciento en 1950 a 25.8 por ciento en 1960, debido al incremento del costo de la administración, las mayores transferencias y el alto volumen de inversiones emprendidas por el Estado.<sup>1</sup>

Otra forma de medir el aumento del gasto público es relacionarlo con la población a fin de calcular el gasto por persona. En Colombia se observa que el gasto fiscal por persona subió de 209 pesos (de 1958) en 1951 a 289 pesos del mismo año en 1956, para quedar finalmente en 216 pesos en 1959, o sea, que se está gastando más por persona, para elevar las condiciones de vida en lo que se refiere a educación, salud, vivienda, alimentación, medio de transporte, rehabilitación, sanidad pública, y demás aspectos que propenden al bienestar de la colectividad. En Chile, el gasto por persona aumentó de 129 escudos (de 1960) en 1950 a 208 escudos del mismo valor adquisitivo en 1960.

#### b) *El gobierno como demandante de fuerza de trabajo*

En diversos países la expansión del sector público ha ido acompañada de un aumento del personal de la administración pública. Este crecimiento de los cuadros del sector público suele ser inducido por factores de carácter estructural. En efecto, cuando el crecimiento de la población hábil para trabajar excede la capacidad de las actividades económicas (agricultura, construcción, industria, etc.) para absorber mano de obra, el gobierno se ve forzado a actuar muchas veces como elemento compensador, o sea, la presión por obtener ocupación en la burocracia es una consecuencia de la debilidad del crecimiento económico. Esto ocurre especialmente en los sectores de las clases trabajadoras que si no encuentran empleo en la agricultura, la industria o la construcción, lo buscan en el comercio, la banca o los servicios, o se desplazan irremediablemente hacia la administración pública.

En *Colombia*, las clases medias no parecen haberse desarrollado en tan alta proporción como en otros países de América Latina; de ahí que no sea tan pronunciada la presión por obtener ocupación estatal y que el número de empleos haya crecido poco entre 1948 y 1960. En efecto, el número de empleados civiles ha aumentado más en los gobiernos departamentales (21.7 por ciento) y en los gobiernos municipales (15.5 por ciento), que en el gobierno nacional (1.5 por ciento). Según la estadística fiscal, los departamentos ocupaban 39.6 por ciento del personal en 1948-50 y 42.7 por ciento en 1956-57; el gobierno nacional ocupaba en igual período 38.9 y 35.1 por ciento, respectivamente; y los municipios 21.5 por ciento y 22.2 por ciento. La estadística anterior no es completa y sólo sirve para mostrar algunas tendencias, pues no incluye el personal militar, ni los obreros ocupados en obras públicas y empresas estatales, actividades éstas de cierto desarrollo en Colombia que absorben considerable mano de obra en las diversas regiones del país.

<sup>1</sup> Véase *Plan Trienal de Desenvolvimento Económico e Social 1963-65*, Río de Janeiro.

En *Costa Rica*, el volumen de empleo se duplicó entre 1949 y 1958, al pasar de 15 838 personas en el primer año a 30 588 en el segundo. Estas cifras abarcan el gobierno central e instituciones descentralizadas; en estas últimas el crecimiento fue de 2 251 empleados en 1949 a 7 661 en 1958 (un incremento de 3.4 veces).

En *Haití*, el gobierno da empleo a 14 050 personas —sin considerar el ejército, ni los organismos autónomos—, que se concentran en educación y salud pública.<sup>2</sup>

En *Chile* trabajaban en el gobierno central 102 067 personas en 1950 y 126 063 en 1960, estimándose que el sector público en su conjunto absorbe no menos de 250 000 personas.

Los países con un volumen considerable de empleados públicos son: *Argentina*, con unos 900 000 empleados; *Brasil*, *México*, *Venezuela* y *Uruguay*, pero se carece de datos completos.

Sin embargo, el problema de fondo en lo referente a volumen de personal público no es su cantidad solamente, sino el de los propósitos en que se ocupa y del rendimiento en su trabajo. En ese sentido, lo que procedería en el futuro es trasladar personal desde los sectores no productivos hacia los frentes de desarrollo, elevando sus rendimientos.

### c) Ampliación de los servicios gubernativos

El gobierno debe responder a las presiones de grupos sociales organizados y de mecanismos legales establecidos, para distribuir sus gastos entre los servicios que presta. Estos últimos se clasifican en servicios generales, servicios sociales y servicios económicos. Entre los servicios generales destacan por su importancia los destinados a la defensa nacional; entre los sociales los de educación y salud pública, y entre los económicos los relativos a obras públicas.

Por la escasa información disponible sólo se comentarán los gastos mencionados, advirtiendo que un análisis basado en cifras incompletas sólo tiene un valor relativo. En el cuadro 1 aparece la relación entre el gasto en defensa, educación y salud, y el producto bruto interno de los países, clasificados según su ubicación geográfica en América Latina.

Los países considerados en el cuadro 1, en promedio tienen un gasto de defensa equivalente al 1.8 por ciento del producto bruto interno, contra 0.8 por ciento de América Central y México.<sup>3</sup> En muchos casos, la mayor participación

<sup>2</sup> Informe de la misión conjunta OEA-CEPAL-BID en *Haití*, 1962 (mimeografiado), p. 87.

<sup>3</sup> Se estima que el mundo entero está gastando alrededor de 120 000 millones de dólares al año en armamentos para sostener una situación de paz armada. El informe de Naciones Unidas titulado *Consecuencias económicas y sociales del desarme* (1962), establece que el gasto mencionado equivale al 8 por ciento de la producción anual de todo el mundo y constituye, al menos, las dos terceras partes del ingreso nacional de todos los países subdesarrollados del mundo. En suma, equivale al valor del comercio de exportación anual de todo el mundo en toda clase de bienes y corresponde a la mitad de todos los recursos que cada año se destinan a la capitalización. Por otra parte, la cantidad de personas que pertenece a las fuerzas armadas en el mundo llega actualmente a 20 millones de personas, sin incluir la mano de obra ocupada en las fábricas que producen armamentos o materias primas estratégicas. Aunque las fuerzas armadas están repartidas por todas partes del mundo, el gasto militar está concentrado en pocos países. Se calcula que el 85 por ciento de los gastos militares es aportado por siete países: Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, la República Federal de Alemania, Francia, la Unión Soviética, la República Popular de China y Gran Bretaña.

Se ha calculado que el mundo gasta 14 millones de dólares en armamentos en cada



CUADRO 1

*América Latina: Participación de los gastos fiscales en defensa, educación y salud pública en el producto bruto interno*

*(Gastos del gobierno central, excluyendo amortizaciones, como porcentaje del producto bruto interno. Cifras de 1958-60)*

	Defensa	Educación	Salud pública
<i>Países del cono sur</i>			
Argentina	2.6	1.5	0.4
Chile	2.5	2.7	1.6
<i>Países del Pacífico</i>			
Perú	3.2	1.6	0.8
Ecuador	2.3	1.4	0.3
Colombia	1.2	0.7	0.5
<i>Países del Atlántico</i>			
Venezuela	2.5	2.0	...
Brasil	2.8	2.3	1.4
<i>Países de América Central</i>			
Costa Rica	0.5	3.3	0.3
Guatemala	1.5	...	...
Honduras	1.3	1.2	1.1
Panamá	0.0	3.4	3.4
<i>Países de América del Norte</i>			
México	0.8	1.3	0.5

FUENTE: Cifras de Naciones Unidas, *Statistical Year-Books* y *National Accounts Statistics*. Tomadas de John Adler, "Los gastos fiscales y el desarrollo económico" (Doc. CPF-DB-10T. ST10), 1962.

de los gastos en defensa coincide con una menor cuota para educación, mientras en otros, como en Costa Rica, Panamá y México, la reducción de los gastos de esta clase ha permitido ampliar los correspondientes a la enseñanza.

Por lo que toca a los gastos en educación, los países que muestran un porcentaje más elevado, son: Chile (2.7 por ciento de producto bruto interno), Costa Rica (3.3 por ciento) y Panamá (3.4 por ciento), y los que muestran un coeficiente menor, son: la Argentina (debido a la descentralización de estos gastos), el Perú, Honduras y el Ecuador (todos con menos del 2 por ciento). Por su parte, los porcentajes dedicados a salud pública son muy reducidos.

Es interesante señalar la importancia relativa de cada tipo de gasto en el total de egresos del gobierno central, a fin de apreciar la gravitación que ellos tienen en los presupuestos fiscales propiamente dichos. El cuadro 2 muestra la participación de los gastos en defensa, educación, seguridad social (incluye salud pública y previsión social) y obras públicas en el total de gastos. Este conjunto absorbe entre el 50 y el 80 por ciento del total, y es, por lo tanto, representativo de la orientación de los gastos.

hora, o sea, 336 millones de dólares en un día y más de 120 mil millones de dólares en un año. En comparación, se considera que en promedio los habitantes del mundo subdesarrollado ganan entre 100 y 200 dólares por persona al año.

CUADRO 2

*América Latina: <sup>a</sup> Composición funcional de algunos gastos del gobierno central (Porcentaje sobre el total de gastos del gobierno central, excluyendo amortizaciones)*

Países		Obras públicas	Educación	Seguridad social	Defensa nacional
<i>Países del cono sur</i>					
Argentina	(1964)	25.7	12.8	9.0	16.7
Bolivia	(1961)	17.5	23.6	17.7	13.3
Chile	(1961)	17.4	15.7	10.3	11.6
<i>Países del Pacífico</i>					
Perú	(1959)	12.5	10.6	3.2	16.7
Ecuador	(1962)	16.1	12.9	6.2	20.5
Colombia	(1962)	30.0	14.4	6.4	9.7
<i>Países del Atlántico</i>					
Venezuela	(1962)	40.8	11.7	...	11.3
Brasil	(1962)	...	13.8	...	10.7
<i>Países de América Central</i>					
Guatemala	(1962)	15.5	-25.4-		10.5
El Salvador	(1960)	17.9	16.5	10.4	8.9
Honduras	(1960)	...	18.3	8.2	10.0
Costa Rica	(1961)	...	27.8	14.4	3.9
Panamá	(1961)	...	18.6	12.9	0.0
<i>Otros países</i>					
México	(1961)	...	20.2	13.0	10.6
Haití	(1962)	8.4	10.2	11.0	20.7

FUENTE: Naciones Unidas, *Statistical Year Book*, diversos años.

<sup>a</sup> Excepto Cuba.

Los porcentajes correspondientes a obras públicas son, en general, más elevados que los de educación, y en algunos casos que los de defensa.

Si se exceptúa el renglón de transporte, base de infraestructura indispensable para alcanzar un ritmo de desarrollo adecuado, la situación en América Latina en lo que se refiere a otros gastos es precaria, como ocurre con los de educación y salud.

Con respecto a los gastos en enseñanza y a los esfuerzos que se vienen realizando en América Latina, la CEPAL,<sup>4</sup> en un informe reciente señaló que "el bajo nivel de educación de las poblaciones latinoamericanas se pone de manifiesto en la elevada proporción de población analfabeta". En este aspecto las cifras correspondientes a 1950 o alrededor de esa fecha continúan siendo ilustrativas de la situación actual, no obstante los progresos obtenidos en muchos paí-

<sup>4</sup> Véase *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 64.II.G.6), pp. 61-62.

ses de la región.<sup>5</sup> No es raro encontrar países latinoamericanos en los que por entonces la proporción de analfabetos con respecto a la población de 15 y más años de edad era de 40, 60 y hasta 90 por ciento. Sin embargo, hay también otros donde el índice correspondiente arroja proporciones mucho más bajas y comparables a la de los países meridionales de Europa.

Con relación a las condiciones de salud, el mismo informe establece que no obstante la firme y creciente mejora registrada durante los últimos años en las condiciones sanitarias generales de la región, que se han traducido en un franco descenso de la tasa media de mortalidad, se puede comprobar que la región en su conjunto está muy lejos de poder equipararse a los niveles representativos de los países europeos y hasta de otras áreas. Así, la tasa de mortalidad infantil se mantiene en proporciones mucho más elevadas que en la generalidad de los países de otras regiones. En América Latina esa tasa varía de 50 a más de 100 por mil de los nacidos vivos, mientras que en Australia, Checoslovaquia, Dinamarca, los Estados Unidos, Francia, el Japón y el Reino Unido oscila entre el 25 y el 30 por mil. Ni aun en algunos países europeos cuyo nivel de ingreso es similar al latinoamericano —España, Grecia e Italia— supera dicha tasa el 50 por mil.

Es conveniente completar los comentarios precedentes con una apreciación general, acerca de la distribución de los gastos públicos por sectores. El cuadro 3 muestra una clasificación funcional de los gastos del gobierno central para diversos países de América Latina, expresados en porcientos. Con respecto a los gastos en defensa, seguridad y administración, llama la atención el volumen que han alcanzado en algunos países.

En el Uruguay, Argentina, el Perú, Chile y los países centroamericanos se observa una elevada cuota de gastos sociales, debido al volumen que tienen los gastos en educación y previsión social. También Bolivia acusa un elevado nivel de gasto de esta clase, por el nivel de gastos en enseñanza y previsión. En cambio, es reducida la cuota que alcanzan estos gastos en Haití, Paraguay, Colombia, República Dominicana, México y Ecuador.

Los gastos en servicios económicos son particularmente elevados en Brasil, México, Venezuela, Ecuador, Chile y Colombia, a consecuencia de una deliberada política de promoción del desarrollo económico. En cambio, son bastante reducidos en Perú, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Costa Rica.

Los gastos no clasificables corresponden en gran medida al servicio de la deuda pública. En casi todos los países este renglón es elevado por efecto de la financiación de gastos con préstamos externos.

Pareciera ser que a medida que un país va elevando su ingreso (como es el caso de países como Argentina, Brasil, México y Venezuela) logra captar un mayor volumen de ingresos, los cuales en proporción creciente van orientándose hacia fines de desarrollo, impulsando así nuevos niveles de ingreso. Se forma una especie de círculo, en virtud del cual el gobierno pasa a constituirse en un mecanismo automático de desarrollo. Los países con menor ingreso, en cambio, apenas alcanzan a financiar los órganos del Estado y los servicios de seguridad, lo que debilita su posibilidad de acelerar el crecimiento de sus gastos en desarrollo económico y social.

<sup>5</sup> "Los datos relativos a censos más recientes muestran que las tasas de analfabetismo han pasado para el total y con los límites inferiores de edad correspondientes, de 20 a 16 en Chile, de 30 a 22 en Panamá, de 65 a 47 en Honduras. Según estimaciones oficiales, habría descendido en Colombia a 38 por ciento (Plan General de Desarrollo) y en Cuba a 4 por ciento (Informe de la Comisión Nacional de Alfabetización y el Ministerio de Educación)."

CUADRO 3

*América Latina: <sup>a</sup> Distribución funcional de los gastos del gobierno central  
(Porcentajes)*

Funciones	América del Sur									Venezuela (1960-1961)
	Argentina (1961)	Brasil (1966)	Bolivia (1963)	Chile (1963)	Colombia (1963)	Ecuador (1964)	Paraguay (1964)	Perú (1961)	Uruguay (1955)	
1. <i>Servicios económicos</i>	26.9	40.4	12.1	29.4	24.1	43.4	23.0	9.0	13.0	32.5
a) Agricultura	1.9	6.3	1.9	5.3	3.5	12.5	1.7	2.8	...	10.0
b) Minería	0.9	—	0.2	0.1	2.2	—	...	...	...	...
c) Energía	1.9	11.4	...	2.4		1.1	...	0.4	...	...
d) Industria manufacturera	2.6	7.8	...	2.9	0.9	0.8	4.8	0.4	...	0.6
e) Transportes y comunicaciones	19.4	11.2	10.0	18.7	17.5	18.5	15.0	3.7	4.9	12.1
f) Otros	0.2	3.7	—	—	—	10.5	1.5	1.6	8.1	9.8
2. <i>Servicios sociales</i>	39.3	26.3	41.0	39.3	26.1	18.6	21.0	34.8	47.4	25.3
a) Educación y cultura	9.0	9.9	25.0	13.5	12.6	14.3	15.0	22.9	16.9	8.3
b) Salud pública	1.9	6.5	4.3	11.1	11.8	3.4	5.5	5.2	30.1	7.8
c) Previsión social	24.5	9.9	11.7	10.4		0.9	0.0	0.5		7.1
d) Otros	3.9	3.1	—	4.3	1.7	—	0.5	6.3	0.4	2.1
3. <i>Defensa y seguridad</i>	17.4	17.3	26.3	16.2	23.5	16.1	30.0	30.7	15.5	9.9
a) Policía y justicia	1.5	2.1	8.1	5.9	12.5	3.6	12.0	10.6	...	2.9
b) Defensa nacional	15.9	15.2	18.2	10.3	11.0	12.5	18.0	20.1	...	7.0
4. <i>Administración general</i>	12.4	13.3	14.6	6.9	16.8	6.3	8.0	7.8	9.8	9.5
5. <i>Servicios financieros</i>	4.0	2.7	6.0	10.2	9.5	15.6	18.0	17.7	14.3	22.8
a) Deuda pública	3.7	—	4.8	10.2	9.5	15.6	5.5	...	...	12.3
b) Otros	0.3	2.7	1.2	— 2		—	12.5	...	...	10.5
Variaciones de caja										
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<sup>a</sup> Excepto Cuba

CUADRO 3 (Continuación)

Funciones	América Central						Caribe		
	Costa Rica (1964)	El Salvador (1965)	Guatemala (1965)	Honduras (1965)	Nicaragua (1965)	Panamá (1963)	México (1959)	Rep. Dominicana (1964)	Haití (1959-1960)
1. Servicios económicos	14.1	20.6	29.2	30.9	30.4	26.6	45.6	21.4	23.4
a) Agricultura	1.5	10.0	5.8	7.7	5.4	4.7	7.8	6.9	5.6
b) Minería	—	—	—	—	...	...	...	...	...
c) Energía	1.3	—	3.4	—	0.9	...	2.3	...	...
d) Industria manufacturera	0.3	4.3	—	0.4	0.1	...	12.8	0.4	...
e) Transportes y comunicaciones	11.0	5.5	17.6	21.9	22.0	17.4	16.7	11.4	6.4
f) Otros	—	0.8	2.4	0.9	2.0	4.5	6.0	2.7	11.4
2. Servicios sociales	52.1	46.7	30.7	35.9	29.9	38.8	18.0	24.3	20.1
a) Educación y cultura	28.9	21.5	14.0	22.8	16.1	20.6	10.6	13.6	9.0
b) Salud pública	5.6	10.0	10.0	5.9	4.0	12.0	3.8	6.2	9.9
c) Previsión social	8.0	9.8	4.9	3.9	7.0	6.2	3.6	3.5	1.2
d) Otros	9.5	5.4	1.8	3.3	2.8	—	—	1.0	—
3. Defensa y seguridad	8.0	11.7	14.5	11.7	15.5	7.3	6.3	30.0	23.8
a) Policía y justicia	8.0	7.2	6.2	2.8	7.5	7.3	...	10.4	3.8
b) Defensa nacional	—	4.5	8.3	8.9	8.0	—	...	19.6	20.6
4. Administración general	9.8	16.5	12.5	9.9	19.5	10.8	7.6	12.3	13.6
5. Servicios financieros	16.0	4.5	13.1	11.6	4.7	16.5	22.1	12.0	18.5
a) Deuda pública	15.9	4.4	13.1	11.6	4.4	...	22.0	0.4	...
b) Otros	0.1	0.1	—	—	0.3	...	0.1	11.6	...
Variaciones de caja									
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cifras básicas tomadas de cálculos oficiales de cada país.

d) *Distribución institucional de los gastos del sector público*

El gasto público que se canaliza hacia el cumplimiento de las distintas funciones del Estado se realiza a través de la organización institucional del sector público. En América Latina se tiende hacia la descentralización del gasto público, como lo ilustran los ejemplos que se exponen a continuación.

En el *Ecuador*, por ejemplo, el gobierno central hasta 1963 sólo gastaba el 40 por ciento de los egresos consolidados del sector público, en tanto que a las entidades autónomas correspondía el 42 por ciento, a los gobiernos provinciales el 1 por ciento y a los municipios el 18 por ciento. En *Bolivia*, el gobierno central gastaba en 1958 el 22.2 por ciento, las entidades independientes el 14.3 por ciento, los gobiernos locales el 2.2 por ciento y las empresas públicas el 61.3 por ciento, debido esto último a la gravitación que ejercen empresas como la Corporación Minera de Bolivia y Yacimientos Petrolíferos Bolivianos.

En *Chile*, el gobierno general gastaba en 1959 alrededor del 64.8 por ciento y las empresas públicas el 35.9 por ciento de los egresos consolidados del sector público. El gobierno central gastó el 34.3 por ciento, las instituciones descentralizadas el 6.5 por ciento, las entidades de previsión el 21.9 por ciento y los municipios el 2.1 por ciento. Dentro de las empresas, las de transportes gastaron el 13.3 por ciento y las industriales el 7.5 por ciento, las de electrificación el 6.3 por ciento. En 1950, el gobierno general gastaba el 74 por ciento, las empresas públicas el 26 por ciento.

En *Costa Rica* se ha producido un cambio en la importancia relativa de los sectores gubernamentales. En 1950-54 el gobierno central gastaba el 68 por ciento de los egresos totales y en 1954-58 el 61 por ciento; por su parte, las entidades descentralizadas absorbían 27 por ciento en el primer período y 34 por ciento en el segundo. Los municipios gastaban el 5 por ciento restante. Como se ve, en este país el gasto está más centralizado que en los mencionados.

En *México*, el gobierno general gastaba en 1958 el 61.4 por ciento de los gastos combinados del sector público y, dentro de él, la federación el 46.8 por ciento, el distrito federal el 5.1 por ciento, los estados y territorios 7.1 por ciento, y los municipios el 2.4 por ciento. Entre tanto, las entidades descentralizadas y empresas públicas gastaban el 38.6 por ciento, lo que revela el grado de descentralización del gasto.

En *Colombia* se observan tendencias parecidas. En este país el gobierno central, aunque aparentemente ha expandido sus gastos presupuestarios, ha ido cediendo importancia, a través de crecientes transferencias a los institutos descentralizados, departamentos y municipios. Desde 1951 hasta 1954, el gobierno central gastaba alrededor del 46 por ciento del total de gastos consolidados. A partir de 1955 comienzan a robustecerse los institutos descentralizados, que subieron de un 14.8 por ciento en 1954 a un 19.1 por ciento en 1959. El gobierno central gastaba, en promedio, en 1950-52 el 43.3 por ciento, crecía hasta 1954-56 al 45.3 por ciento y reducía su participación al 37.0 por ciento en 1958-60. Por su parte, los institutos descentralizados que participaban en 14.8 por ciento en 1950-52 llegaban a obtener en 1958-60 el 17.3 por ciento, lo que refleja la importancia adquirida por este sector institucional. De acuerdo con las cifras disponibles, los gobiernos departamentales también han visto incrementada su participación relativa en el gasto total. En 1950-52 gastaban el 15.8 por ciento, mientras en 1958-60 sus egresos llegaron al 17.0 por ciento. De la misma manera ha acontecido con los gobiernos municipales, aunque su participación ha subido en forma más lenta: de un 11.5 por ciento en 1950-52,

ha aumentado al 12.6 por ciento en 1958-60. Con respecto a las empresas públicas, se observa un aumento más débil: de un 15.2 por ciento en 1950-52, a un 16.3 por ciento en 1958-60.

Las tendencias anteriores muestran un proceso de descentralización y desconcentración de los gastos del sector público en América Latina, que es el fruto del propio desarrollo económico de los países. La necesidad de ampliar las instalaciones de acueductos, alcantarillados, viviendas, energía eléctrica, aeropuertos, ferrocarriles y demás obras básicas ha determinado el desarrollo de gran número de institutos nacionales descentralizados. Estos están libres de trabas burocráticas y tienen, por consiguiente, más expedición ejecutora, habiéndoles cedido el gobierno central crecientes aportes para ayudar a su financiamiento. Igualmente, el aumento de los gobiernos provinciales implica una forma de desconcentrar territorialmente el gasto público. Los gobiernos municipales, por su parte, han llegado a ser muy numerosos en muchos países debido a la tendencia en algunos de ellos a fortalecer las autoridades comunales.

#### e) Evolución de los gastos de inversión

En los países poco desarrollados es tarea del Estado la formación del capital social básico o de infraestructura para crear las bases de la industrialización. La magnitud del esfuerzo que en este sentido hacen las economías atrasadas se refleja en gran medida en la tasa de inversiones. Conviene hacer algunos comentarios sobre esta materia. Para ello se utilizan cifras de las Naciones Unidas sobre la formación interna bruta de capital, niveles de ahorro y depreciación, y el papel que ha correspondido al sector público en la formación de ahorros. Con respecto al esfuerzo de inversión que hacen los gobiernos latinoamericanos, véase el cuadro 4.

CUADRO 4

*América Latina: Distribución económica de los gastos del sector público en países seleccionados*

(Porcientos)

Conceptos	Argentina (1958)	Brasil (1960)	Bolivia (1964)	Chile (1964)	Colombia (1960)	Ecuador (1964)	Paraguay (1963)	Perú (1961)
<i>Gastos corrientes</i>	76.6	78.0	76.9	63.7	55.2	74.1	62.8	75.6
Consumo	44.9	54.8	66.9	37.2	45.1	54.3	51.9	64.6
Transferencias	31.7	23.2	10.0	26.5	10.1	19.8	10.9	11.0
<i>Gastos de capital</i>	23.4	22.0	23.1	36.3	44.8	25.9	37.2	24.4
Inversión real	...	...	23.1	21.8	...	20.2	18.1	14.2
Inversión financiera	...	...	...	8.9	...	5.7	13.8	1.8
Transferencias	...	...	...	5.6	...	...	5.3	8.4
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cifras oficiales.

El país que tiene la más alta tasa de inversiones es Venezuela, que capitaliza el 27 por ciento del producto interno bruto. Esta inversión se financia con igual cuota de ahorro, pero un 8 por ciento se destina a depreciaciones, lo que determina un ahorro neto de 19 por ciento. El ahorro interno neto es del 16 por ciento, siendo el 3 por ciento restante ahorro externo, y es aportado en un 10 por ciento por el gobierno, quedando el 6 por ciento restante a cargo del sector privado. El gobierno central invierte, al efecto, entre el 40 y 45 por ciento de sus gastos en bienes de capital, dejando para transferencias el 19 por ciento y a consumo el 36 por ciento.

En la *Argentina*, el ahorro total alcanza al 20 por ciento del producto interno bruto, pero la depreciación reduce el ahorro neto al 10 por ciento, siendo el ahorro interno del 8 por ciento. Una parte del ahorro es aportado por el gobierno, ya que el sector público consolidado contribuye a la inversión con más del 23 por ciento de sus gastos, dejando un 45 por ciento para consumo y transfiere un 32 por ciento, aproximadamente, en especial como subsidio a los precios del transporte.

*Costa Rica* ahorra también un 20 por ciento de su producto interno bruto, pero las depreciaciones llegan al 5 por ciento solamente, lo que permite un ahorro neto del 15 por ciento. De este total, el 11 por ciento es ahorro interno, siendo aportado por el gobierno un 4 por ciento y por el sector privado un 7 por ciento. Aquí el esfuerzo del Estado es menor que el privado, lo que se expresa en un gasto en inversión del sector público de sólo el 13 por ciento.

En *Colombia*, el ahorro llega al 18 por ciento, con una depreciación del 9 por ciento, quedando otro tanto para inversión neta. El ahorro interno neto es del 9 por ciento, que es aportado en un 4 por ciento por el gobierno y en un 5 por ciento por el sector privado. El gobierno invierte alrededor del 40 por ciento de sus gastos, cuota que cubre tanto la inversión neta como la depreciación. En Colombia, las transferencias son de escasa importancia (10 por ciento) debido al poco desarrollo del sistema previsional y a la controlada política de subsidios.

En el *Brasil*, el ahorro bruto total llega al 16 por ciento, y la depreciación es del 5 por ciento, lo que reduce el ahorro neto a 11 por ciento. Internamente el ahorro generado es del 10 por ciento y es aportado en un 3 por ciento por el gobierno y en 7 por ciento por el sector privado. Los gastos del sector público en inversión son sólo de alrededor del 27 por ciento, del gasto total, debido al peso que tienen las transferencias de consumo para subvencionar precios y gastos generales (23 por ciento).

El *Ecuador* ahorra el 14 por ciento, pero su depreciación disminuye el ahorro neto al 9 por ciento, del cual un 8 por ciento es ahorro interno, contribuyendo a sustentarlo el gobierno con un 4 por ciento y el sector privado con 5 por ciento, igual que en el caso colombiano. El sector público ha invertido el 26 por ciento de sus gastos consolidados en inversión neta y depreciaciones, transfiere en forma de subsidios el 20 por ciento y consume el 54 por ciento.

En *Chile*, en cambio, el ahorro total llega al 10 por ciento del producto bruto interno, y una depreciación del 7 por ciento reduce el ahorro neto al 3 por ciento. De ese 3 por ciento, un 2 por ciento es financiado con ahorro externo, de manera que el ahorro interno neto es sólo del 1 por ciento. Este porcentaje y parte del externo se canalizan por vía fiscal, de manera que el aporte del sector privado resulta bastante reducido. El sector público ahorra un 36 por



CUADRO 5

*América Latina: Distribución económica de los gastos del gobierno central*  
(Porcentajes)

Descripción	América del Sur									América Central					
	Argentina (1961)	Brasil (1964)	Bolivia (1964)	Chile (1963)	Colombia (1964)	Ecuador (1964)	Paraguay (1963)	Perú (1963)	Venezuela (1960-1961)	Costa Rica (1965)	El Salvador (1965)	Guatemala (1965)	Honduras (1965)	Nicaragua (1965)	Panamá (1963)
<i>Gastos corrientes</i>	78.8	74.0	93.9	68.5	70.8	79.7	64.7	71.4	55.3	74.7	71.3	58.1	70.3	62.1	62.7
Consumo	41.4	36.4	71.9	29.8	42.7	37.2	51.5	46.6	36.3	54.1	52.3	49.4	57.0	50.9	48.8
Transferencias	37.4	37.6	22.0	38.7	28.1	42.5	13.2	24.8	19.0	20.6	19.0	8.7	13.3	11.2	13.9
<i>Gastos de capital</i>	21.2	26.0	6.1	31.5	29.2	20.3	35.3	28.6	44.7	25.3	28.7	41.9	29.7	37.9	37.3
Inversión real	19.6	17.2	2.1	22.8	16.0	10.5	16.7	9.0	15.1	7.6	8.1	20.9	17.7	28.8	20.5
Inversión financiera	1.6	1.0	1.1	0.9	—	9.3	11.7	0.8	1.5	12.5	3.1	11.0	8.1	3.8	...
Transferencias	—	7.8	2.9	7.8	13.2	0.5	6.9	18.8	28.1	5.2	17.5	10.0	3.9	5.3	16.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cifras básicas tomadas de informes oficiales de cada país.

ciento (incluyendo préstamos), pero de este por ciento sólo el 22 por ciento de los gastos consolidados constituye formación de capital fijo, y una parte considerable de él va a depreciaciones. Un peso considerable tienen las transferencias, que son subsidios de previsión y de precios. Este es un esquema de economía estancada, en el cual el esfuerzo de inversión se utiliza principalmente para conservar el capital social, por vía estatal.

En general, se observa en los diversos países de que se dispone de información un esfuerzo de inversión estatal importante. En el caso del sector público se puede apreciar que la tasa de inversión real alcanza aproximadamente a un 20 por ciento del total del gasto consolidado. (Véase el cuadro 4.) En el presupuesto del gobierno central, la tasa de inversión real es más variada, debido a que en muchos países la inversión se realiza a través de las entidades descentralizadas, por lo que no figuran en el presupuesto. (Véase el cuadro 5.) Los países que realizan mayor inversión real, por la vía fiscal, son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Guatemala, Nicaragua y Panamá. Entre los que acusan tasas más reducidas, figuran: Bolivia, Perú, Costa Rica y El Salvador. En los primeros países mencionados, es el gobierno central el que construye las obras públicas y de energía; y en los segundos, parte de estas inversiones han sido descentralizadas.

## 2. LOS PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

Como se comentó anteriormente, el desarrollo del gasto público ha sido posible en varios países gracias a la influencia de ciertos factores que han actuado en el sistema financiero del país, especialmente provenientes del sector externo. Por lo general, el incremento del valor de las exportaciones es el que ha influido en la activación general del sistema económico e impulsa la industrialización, permitiendo una mayor captación de recursos por el Estado.

### a) *Incidencia de los ingresos públicos*

La incidencia de la tributación sobre la economía debe ser examinada atentamente, pero no es posible progresar mucho en profundidad debido a la pobreza de la información estadística en los países latinoamericanos. En la mayoría de ellos la carga fiscal es reducida, lo que contrasta con la situación en los países desarrollados, donde la cuota captada del ingreso nacional neto fluctúa entre el 25 y el 35 por ciento.

La carga fiscal expresada como porcentaje del ingreso nacional neto, registra marcadas variaciones entre los países latinoamericanos. (Véase el cuadro 6.)

La magnitud de la carga fiscal no es necesariamente una función directa del grado de desarrollo de los países, ya que el sector externo suele deformar grandemente la magnitud de la misma. Por ejemplo, en el caso de Venezuela los impuestos al petróleo elevan considerablemente el volumen de los ingresos fiscales; si se excluye la tributación al petróleo, sector que contribuye con dos tercios del ingreso nacional, la carga fiscal se reduce al 12 por ciento. Lo mismo ocurre en Bolivia, donde la minería del estaño y el petróleo aportan un alto porcentaje del ingreso nacional; si se eliminan las rentas de estas actividades, que están nacionalizadas, los ingresos fiscales se reducen a me-

CUADRO 6

*América Latina: Carga fiscal sobre el ingreso nacional neto*  
*(Porcientos del ingreso fiscal corriente sobre el ingreso nacional neto)*

	Porcientos
<i>Países del cono sur</i>	
Argentina	24.0
Chile	18.0
<i>Países del Pacífico</i>	
Perú	19.5
Ecuador	22.0
Colombia	14.0
<i>Países del Atlántico</i>	
Venezuela	27.0
Brasil	23.5
<i>Países de América Central</i>	
Guatemala	16.0
Costa Rica	16.0
El Salvador	13.5
Honduras	11.0
Panamá	15.0
México	14.0

FUENTE: Cifras tomadas de publicaciones oficiales y presentadas al Seminario de Política Fiscal en el documento *La capacidad fiscal de países en desarrollo* (Doc. CPF-DS-1), Santiago.

nos de 10 por ciento. También se reducirán en Chile las cargas fiscales, aunque en márgenes menores, si se excluyen los tributos a las empresas extranjeras del cobre.

#### b) *Regresividad del sistema tributario*

Es conveniente examinar la estructura de los ingresos gubernamentales a fin de conocer mejor la incidencia de la carga fiscal sobre cada uno de los sectores. Como no se dispone de estadísticas adecuadas en esta materia, sólo se hará un análisis aproximado que ilustre en términos generales la situación de los países latinoamericanos de que se tiene información.

El cuadro 7 resulta interesante para hacer este examen. Se presentan en él, separados, los ingresos provenientes del comercio exterior —incluyendo exportaciones e importaciones— de los ingresos proporcionados por el sector interno, divididos éstos en ingresos generados por el impuesto a la renta, a la propiedad, a las transacciones y varios, entre los que se incorporan los derechos por la venta de ciertos servicios.

Pueden observarse algunas similitudes entre la estructura de ingresos corrientes de la Argentina y Chile (excluyendo las imposiciones sociales). En el caso de Chile, aparece reducida la carga fiscal del sector externo debido a que

**CUADRO 7**

***América Latina: Composición de los ingresos corrientes, 1959***

*(Porcentajes sobre el ingreso nacional neto)*

<i>Países</i>	<i>Total ingresos fiscales</i>	<i>Sector interno</i>					<i>Sector externo</i>		
		<i>Total</i>	<i>Renta</i>	<i>Propiedad</i>	<i>Tran- sacciones</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>	<i>Impuestos expor- taciones</i>	<i>Impuestos impor- taciones</i>
<i>Países del cono sur</i>									
Argentina	24.0	18.4	4.4	2.0	6.1	5.9	5.6	2.3	2.8
Chile	18.0	15.4	5.2	1.5	6.0	2.7	2.6	—	2.6
<i>Países del Pacífico</i>									
Perú	19.5	12.6	3.8	—	4.0	4.8	6.9	2.5	4.4
Ecuador	22.0	15.3	1.8	0.6	3.7	9.2	6.7	1.3	5.4
Colombia	14.0	10.9	4.8	1.2	1.6	3.3	3.1	1.2	1.9
<i>Países del Atlántico</i>									
Venezuela	27.0	13.5	10.0	—	2.0	1.5	13.5	9.7	3.8
Brasil	23.5	22.1	3.3	0.5	10.5	7.8	1.4	0.1	1.3
<i>Países de América Central</i>									
Costa Rica	16.0	3.9	1.8	0.6	1.1	0.4	12.1	3.1	9.0
El Salvador	13.5	5.9	1.2	—	2.3	2.4	7.6	2.8	4.8
Honduras	11.0	5.5	1.7	—	2.5	1.3	5.5	0.5	5.0
<i>Países de América del Norte</i>									
México	14.0	11.3	3.4	1.6	2.3	4.0	2.7	1.1	1.6

FUENTE: Cifras tomadas del documento OEA-BID-CEPAL, *La capacidad fiscal de países en desarrollo* (Doc. CPF-DS-1), Santiago, 1962.

no se consideró como impuestos a la exportación los tributos que gravan los ingresos de las empresas exportadoras de cobre, que aparecen incluidos en el impuesto a la renta. En ambos países es más elevada la proporción de los impuestos indirectos, pero esto no mide en sí misma la regresividad pues algunos pocos impuestos al consumo son pagados por los estratos sociales más pudientes y algunos impuestos a la renta, especialmente la categoría que grava los sueldos y salarios son, en realidad, de carácter regresivo. Con todo, en las condiciones inflacionarias en que se desenvuelven ambos países, la casi totalidad de los impuestos, sean directos o indirectos, se trasladan a los consumidores y tienen carácter regresivo.

En el caso de Perú, Ecuador y Colombia, es elevada la tributación sobre el sector externo. En el primer país, el mejoramiento del comercio exterior ha constituido un factor propicio para ampliar la tributación sobre las importaciones y las exportaciones; contrasta, en cambio, lo reducido de la tributación sobre la renta y propiedad. En el Ecuador llama la atención la elevada participación de los impuestos a las importaciones y a las transacciones y otras; de una carga fiscal igual al 22 por ciento del ingreso nacional, un 18 por ciento se obtiene gravando indirectamente a los consumos, lo que ilustra el alto grado de regresividad de este sistema impositivo. En este país, la mayor participación fiscal en la economía y el aumento de la inversión han sido posibles gracias al incremento de los préstamos externos e internos, y en menor escala el incremento de la tributación. Lo anterior parece indicar que el país ha trasladado parte del esfuerzo inversional al exterior, desde donde obtiene recursos adicionales; al sector bancario, donde la generación de nuevo dinero produce efectos inflacionarios; y al sector de los consumidores internos que debe pagar el 60 por ciento de los impuestos, que son indirectos, aparte de soportar el peso de la carga tributaria invisible y adicional, derivada de la elevación del nivel de precios que proviene de la emisión de dinero en favor del fisco. Como la inversión se canaliza principalmente hacia obras de transportes, edificaciones, energía y agua potable, es decir, hacia inversiones en infraestructura, cuyo impacto en la economía es a largo plazo, siempre que exista un sector privado dinámico que sepa sacar provecho de los medios de base creados, la población en general no aprecia a corto plazo el fruto de su sacrificio. En resumen, la gran masa consumidora ha sido la que más ha aportado, en el sector interno, fuentes de recursos para la inversión, pero como ésta se ha orientado hacia obras de larga maduración como carreteras, puertos, ferrocarriles y edificaciones, no ha tenido a corto plazo una compensación directa correlativa en su nivel de ingresos personales, mientras los grupos de altos ingresos se han visto favorecidos en sus niveles de consumo con una contribución exigua a la formación del capital social básico.

El caso de Colombia presenta características distintas: el sector externo constituye una proporción menor y destaca dentro de la distribución interna un importante impuesto a la renta y patrimonio.

La industria manufacturera es la que ha aportado el mayor porcentaje del rendimiento del impuesto. Esta contribución relativa subió de un 52 por ciento en 1951, a 60 por ciento en 1957. La siguen en importancia el comercio, la banca y los seguros con una cuota cercana al 20 por ciento, y en seguida viene la industria extractiva (sin petróleo) con cerca del 10 por ciento. No se ha dispuesto de datos acerca de las utilidades y costos de las distintas empresas que operan en las líneas que cubren los recaudos impositivos anteriores, por

lo que no ha sido posible medir la incidencia de los impuestos mencionados. En relación con la tributación indirecta, entre los sectores internos, corresponde a las empresas manufactureras el mayor aporte porcentual. Ellas han coleccionado en forma de impuestos indirectos entre el 30 y el 40 por ciento del total de esta clase de tributos. Siempre dentro del sector interno, le sigue el comercio nacional, cuya importancia relativa fue elevada hasta 1955 (alrededor del 18 por ciento en promedio entre 1950-55) para decrecer desde 1957 a 1959 (llegó a 9.3 por ciento en promedio entre 1956-59). La amplia provisión de mercados a que dio lugar el auge cafetero hasta 1954-59, determinó una mayor recaudación de impuestos indirectos.

En Venezuela y Brasil se observan situaciones diversas. Desde luego, Venezuela presenta una estructura deformada por la gran incidencia de la tributación del petróleo; si se descuenta este aspecto se puede apreciar la regresividad del sistema tributario interno, sólo mitigada por la contribución que hacen las empresas industriales. En el Brasil es notoria la regresividad del sistema tributario interno, donde puede observarse que de una carga total de 23.5 por ciento, un 18.3 por ciento es aportado por impuestos a las transacciones y otros, sin considerar los impuestos a las importaciones.

En América Central se aprecia en los tres países considerados una situación parecida, en la que destaca la tributación al sector externo y particularmente a las importaciones. En Costa Rica, los impuestos que gravan a los consumidores absorben el 10.5 por ciento de la carga total del 16.0 por ciento; en El Salvador, el 9.5 por ciento sobre el 13.5 por ciento; y en Honduras, el 8.8 por ciento sobre el 11 por ciento que alcanza la carga total.

Finalmente, en México se observa una situación más equilibrada, aunque se mantiene la característica común a todos los países latinoamericanos considerados: su regresividad.

### *c) La vulnerabilidad frente al comercio exterior*

El estudio del sistema fiscal no puede desligarse de la estructura económica de un país. Como es característica común de los países poco desarrollados la existencia de un sector exportador importante que convive con atrasadísimos sectores productivos internos, cual es el caso de la agricultura y de la industria en muchos países, se suelen producir desequilibrios estructurales en la financiación del gobierno.

El sector exportador se concentra en muchos países en uno o más productos, cuyos precios fluctúan en el mercado exterior. En Chile, el cobre significa el 70 por ciento de las exportaciones; en Venezuela, el petróleo representa el 92 por ciento; en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Brasil, el café aporta alrededor del 45 por ciento de las exportaciones; en Honduras y Costa Rica, las bananas absorben alrededor de un 47 por ciento de las exportaciones; y en Bolivia, al estaño corresponde el 65 por ciento de las exportaciones.

Es de todos conocido el deterioro que a largo plazo sufren las exportaciones latinoamericanas en su cantidad, precio y poder adquisitivo de importaciones, hecho que supone la reducción paulatina de un área imponible que ha sido de primera magnitud en América Latina, y ello produce el consiguiente debilitamiento de la financiación fiscal. Al mismo tiempo se da un proceso de continuos cambios de corto plazo en los precios y cantidad exportados que afecta seriamente las recaudaciones fiscales, provocando déficit en los presu-

puestos públicos. Los factores anteriores influyen también en el balance de pagos, donde los menores ingresos en divisas obligan a reducir las importaciones a los artículos de consumo, bienes de capital o bienes intermedios imprescindibles, que no pueden ser cargados sino con débiles impuestos o quedar exentos. A los fenómenos citados vendrán a sumarse los impactos fiscales que podrían derivarse del libre comercio latinoamericano.

En muchos países latinoamericanos, alrededor de 40 a 60 por ciento de los ingresos fiscales provienen del comercio exterior, lo que hace extremadamente vulnerable el sistema financiero estatal. Muchos de ellos, como se dijo, experimentan un estancamiento en sus exportaciones. En algunos casos los precios de los productos exportables no suben y más bien se deterioran. En otros, los países tienen que hacer concesiones y dar franquicias tributarias para la entrada y salida de capitales foráneos. También es frecuente que a corto plazo fluctúen los precios, y las importaciones deben limitarse a productos esenciales que no son tributables. Si a lo anterior se agrega que algunos países deben reducir sus aranceles para estimular el libre comercio, y que las exportaciones se suelen transar con tipos de cambio sobrevaluados para impedir los efectos de las devaluaciones en el nivel interno de precios, no es difícil concluir que el sector externo constituye un serio factor de reducción, o de lento crecimiento, de las recaudaciones tributarias y un elemento que comunica inestabilidad a las finanzas públicas.

Muchos de los factores mencionados crean, por vía del balance de pagos y del presupuesto, presiones inflacionarias en las economías latinoamericanas, que implican aumentos en el producto nacional monetario. Pero aquí comienza a actuar otro factor estructural: la inflexibilidad del sistema de ingresos para adaptarse al crecimiento del producto monetario.

#### d) *La inelasticidad-ingreso de las recaudaciones*

El sistema tributario es elástico frente al crecimiento del producto monetario cuando a un aumento proporcional de su nivel se produce un incremento proporcional en la recaudación de los ingresos, sin recargar las tasas de los impuestos o crear nuevas formas impositivas.

Para medir la flexibilidad del sistema tributario se usa el "coeficiente de flexibilidad" que es el cociente entre el aumento del rendimiento tributario, depurado de los agentes extraños mencionados, y el incremento del ingreso nacional.<sup>6</sup> El coeficiente de flexibilidad del sistema tributario sirve para determinar si éste es neutro, flexible o inflexible.<sup>7</sup>

Los factores que determinan la flexibilidad del sistema tributario son los siguientes:

<sup>6</sup> Las variaciones en la población activa, que también determinan el rendimiento de los impuestos, afectan igualmente al incremento del ingreso nacional, o sea, influyen en el numerador y el denominador.

<sup>7</sup> Si los aumentos en la recaudación de impuestos y del ingreso son equivalentes, o sea, si el numerador y denominador crecen en igual magnitud relativa, el coeficiente de flexibilidad será neutro; si los aumentos de las recaudaciones de impuestos son mayores que el crecimiento del ingreso, el coeficiente mostrará un sistema flexible; si, por el contrario, los aumentos de las recaudaciones son inferiores, será inflexible. Otra forma de medir las reacciones de la tributación frente a crecimientos del producto nacional bruto es el coeficiente de elasticidad, que relaciona los cambios porcentuales anuales de crecimiento del rendimiento de los impuestos con los del ingreso nacional monetario.

i) tiempo que media entre la fecha en que se incurre en la obligación tributaria y el momento en que efectivamente se cancela; en muchos países no coinciden ambos por cuanto existe separación entre el llamado año tributario y el año comercial, es decir, se tributa en el año "1" sobre los ingresos percibidos en el año "0",<sup>8</sup> esta dificultad se resuelve con el sistema de tributación en virtud del cual se paga en el mismo año en que se gana la renta;

ii) discrepancia entre el avalúo fiscal de los bienes inmuebles y el valor comercial; esta diferencia de valores se suele producir en países afectados por inflación o por efectos del desarrollo que naturalmente va valorizando más los sectores urbanos, y se debe a que los avalúos fiscales se practican cada cierto tiempo;

iii) el mecanismo de tasa que se use: el tributo proporcional es neutro desde el punto de vista de la flexibilidad, mientras el progresivo es flexible y el regresivo tiende a disminuir la flexibilidad;

iv) la tributación específica o de cantidad fija es totalmente inflexible, sobre todo frente a los crecimientos monetarios del ingreso;

v) la elasticidad-ingreso de la demanda de los bienes y servicios gravados con impuestos indirectos; es evidente que si frente a alzas del ingreso nacional algunos sectores de la población desplazan sus consumos a otros bienes, los impuestos indirectos que estaban gravando el consumo de los artículos ahora de menor demanda deberán rendir proporcionalmente menos.

La importancia de determinar la flexibilidad tributaria en un país subdesarrollado es indiscutible. Supóngase el caso de un país en que se produce un desarrollo con inflación. Al crecer el ingreso, como resultado del proceso de desarrollo y ser inflexible el sistema tributario, se irá reduciendo año a año la participación del gobierno en el producto nacional bruto; pero como el mismo proceso de desarrollo exige inversiones cuantiosas en capital básico, como carreteras, puertos y plantas eléctricas, y al mismo tiempo los mejores niveles de vida crean demanda de servicios gubernativos, lo más probable es que si el gobierno no mantiene su participación en el producto nacional bruto deberá descuidar estas actividades, con lo que aparecerán estrangulamientos en diversos sectores por falta de capital básico. Si el gobierno quiere evitarlos, deberá iniciar una política de recargos tributarios, de creación de nuevos impuestos, de negociación con monedas extranjeras para obtener diferencias de ventas de divisas, de endeudamiento a través de la deuda pública, etc., proceso que irá anarquizando poco a poco todo el sistema financiero y restándole eficiencia en su conjunto.

En el caso de una economía con una inflación aguda, el problema se hace mucho más grave. La constante elevación de precios, sueldos y utilidades en términos monetarios que naturalmente va ensanchando la base tributaria, si no es captada por un sistema tributario flexible se traduce, en un desfinanciamiento crónico, apenas aliviado por los recargos tributarios.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Si el crecimiento del ingreso nacional se hace a una tasa constante, el rezago en el pago del impuesto no afecta a la flexibilidad; pero si crece a una tasa irregular, es afectada la flexibilidad: por ejemplo, si el coeficiente decrece y si pasa de un ritmo acelerado de crecimiento a uno decreciente, la flexibilidad aumenta. Este último caso se produjo en Chile en 1956: la inflación redujo su ritmo en la mitad de dicho año, y también en 1960 y 1961.

<sup>9</sup> Según el *Apéndice técnico del presupuesto de la nación 1956* (Santiago de Chile), publicado por el Departamento de Estudios Financieros, "otra consecuencia importante que conviene destacar es que la flexibilidad tributaria y la inflación son fenómenos que se estimulan mutuamente. Considerando el caso chileno, vemos que la coexistencia de presiones inflacionarias determinadas en un sistema tributario inflexible tiene por efecto agravar el déficit fiscal; éste, a su vez, tiende a impulsar nuevas alzas del nivel de precios,



Los fenómenos descritos anteriormente, tienen validez para muchos países latinoamericanos. El autor ha tenido oportunidad de hacer estudios sobre la elasticidad del sistema tributario de Chile, Colombia y Bolivia.<sup>10</sup> En estos países se llegó a la conclusión de que el sistema tributario interno tiende naturalmente hacia el déficit fiscal, debido a su inflexibilidad. Ello se debe: 1) a que el impuesto sobre la renta se paga con un año de rezago, es decir, sobre las rentas devengadas en el año anterior, lo que en un régimen de inflación se traduce en pérdida continua de flexibilidad; 2) a que el avalúo fiscal no se reajusta con el alza del nivel de precios, lo que repercute en insatisfactorios rendimientos en el impuesto de bienes raíces, en el de sucesión y en el de renta; 3) a que los impuestos en su casi totalidad son proporcionales; 4) a que existe un gran número de impuestos establecidos en unidades monetarias fijas, y no en tasas, lo que con la inflación significa rebaja anual del impuesto ya que incidirá cada vez en menor proporción sobre precios crecientes.

A consecuencia de la inflexibilidad tributaria se ha producido el choque de dos fuerzas o tendencias. Por una parte, el Estado se ha visto obligado a solicitar, todos los años, recargos de tasa o creación de nuevos impuestos, a fin de evitar el déficit fiscal o de reducirlo. Por otro lado, los contribuyentes, frente a las alzas han procurado aminorar su carga tributaria mediante: a) ocultación de utilidades; b) inflamiento ficticio de las deducciones que se pueden hacer a las rentas brutas a fin de reducir la renta imponible, adulterando para ello sus contabilidades y sus declaraciones; c) presión para que la legislación reduzca las bases imponibles, lo que se ha traducido en aumento de las deducciones y elevación de los mínimos exentos, todo lo cual ha disminuido el área tributaria nacional; d) presión para que los reavalúos no den a la propiedad su valor real; e) resistencia al pago del impuesto, prefiriendo retener su monto y utilizarlo en negocios, pagando reducidas multas e intereses; f) retención de impuestos indirectos sustraídos por las empresas a los consumidores durante el mayor tiempo posible, etcétera.

Frente a esta reacción del contribuyente, el gobierno ha debido recurrir nuevamente a alzas de tasas y nuevos impuestos, con las consiguientes reacciones de los contribuyentes. Las acciones y reacciones expuestas han sido las que le han impreso carácter a la dinámica del desarrollo del sistema tributario interno, con las consecuencias conocidas.

Al estudiarse una simplificación y reajuste del sistema tributario en los países, parece indispensable tener en cuenta estas circunstancias e introducir elementos que le den la adecuada actualización a las utilidades e ingresos en el impuesto a la renta; para esto existen varias opciones: una, sería introducir el sistema de pagar el tributo el mismo año que se devenga la renta, o sea, de pagar los tributos según las rentas percibidas en el año tributario; y otra sería reajustar las rentas declaradas correspondientes al año anterior con el crecimiento del índice de costo de vida habido en ese período. Ambas opciones, naturalmente, se acompañarían de modificaciones en las tasas. Otra sería establecer un sistema de reajuste automático en los avalúos fiscales. Este sistema se podría basar en un índice de "valor de propiedades" que

a las que corresponde un coeficiente de flexibilidad más bajo, que repercute en aumentos del déficit fiscal, con el que se reanuda la misma secuencia", p. 21.

<sup>10</sup> Véanse los trabajos del autor: "La inflexibilidad de la tributación interna y la codificación de las leyes impositivas", *Finanzas Públicas*, N° 1, Santiago, 1957, *Desarrollo de las finanzas públicas de Colombia de 1950 a 1960*, Bogotá, 1961, y "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia", *El Trimestre Económico*, N° 114, México, 1962.

podría construirse por el Servicio de Estadística o el de "costo de vida" combinado. Una tercera consistiría en dar progresividad a algunos impuestos existentes. Al efecto se podría estudiar una progresividad para las categorías de la renta, sucesiones, bienes raíces y consumo. Por último, podrían eliminarse los impuestos específicos, o sea, los que se cobran en unidades monetarias, remplazándolos por tasa o fijándolos en unidades reajustables.

Para el éxito de estas recomendaciones sería indispensable tomar algunas medidas complementarias, como ampliar el área tributaria nacional y por contribuyente. Lo primero se lograría ensanchando el campo de las materias impositivas en cuanto fuese posible, dadas las limitaciones que establece la administración tributaria; y lo segundo eliminando al máximo las deducciones a la renta bruta, o materia gravada, y las exenciones.

La ampliación de la base imponible se traduciría en una mayor flexibilidad natural del sistema tributario y en la posibilidad de captar automáticamente los nuevos ingresos que aparezcan en la economía como fruto del desarrollo. Su combinación con tasas progresivas permitiría mantener los fines sociales de la tributación ya que si bien se eliminarían las deducciones, las personas de menor ingreso pagarían tasas más bajas. Podrían también reducirse las tasas de impuestos y el nivel de los tramos de progresividad hasta ajustarlo a los rendimientos deseados.

#### *e) Las consecuencias de la insuficiencia de los ingresos públicos*

Los factores mencionados en los párrafos anteriores, más la ineficiencia administrativa tradicional en América Latina para recaudar impuestos, han determinado la insuficiencia de los ingresos públicos para financiar un nivel de gasto deseable en las economías en desarrollo.

Las bajas recaudaciones impositivas producen varios efectos importantes: 1) obligan al Estado a reducir los servicios gubernativos, de educación, salud y vivienda a niveles insatisfactorios que acrecientan el analfabetismo, empeoran las condiciones sanitarias y aumentan el déficit de alojamiento, factores todos que repercuten en el nivel de vida y en el rendimiento de la población; 2) inducen a la disminución de las inversiones, postergando la construcción del capital social básico;<sup>11</sup> 3) impiden el pago de remuneraciones adecuadas, con lo cual suele el personal más calificado abandonar la administración pública; 4) se traducen en déficit fiscales que deben ser solucionados con emisiones o préstamos externos, los cuales generan posteriores desembolsos para amortizarlos;<sup>12</sup> 5) obligan a las autoridades monetarias a restringir las colocaciones, afectando a veces el nivel de actividad interna, para proteger el balance de pagos;<sup>13</sup> 6) impide realizar una política fiscal agresiva frente al desarrollo, que permita ir removiendo los obstáculos estructurales al crecimiento, fortaleciendo las reformas agrarias, haciendo factibles algunas expropiaciones necesarias, diversificando exportaciones, etcétera.

<sup>11</sup> Por ejemplo, Colombia debió reducir las inversiones del gobierno nacional de un 42.8 por ciento en 1955, a 24.6 por ciento en 1958, a causa de los menores ingresos fiscales. Más o menos en el mismo período, Chile bajó su inversión fiscal de 22 a 15 por ciento.

<sup>12</sup> Por ejemplo, Bolivia, Guatemala, Ecuador y Haití han recibido fondos de ayuda que se usan incluso para pagar gastos corrientes. Chile financia casi toda su inversión pública con préstamos externos.

<sup>13</sup> Sobre este punto, estúdiense las consecuencias de los llamados planes de estabilización.

En suma, constituyen un freno al desarrollo, al impedir el financiamiento adecuado del sector público.

### 3. EL DESFINANCIAMIENTO CRÓNICO DEL PRESUPUESTO

Por su magnitud, de todos estos efectos, el que despierta la mayor inquietud en América Latina es el del desfinanciamiento fiscal. ¿Constituye el déficit fiscal un desequilibrio grave? Ante este problema existen distintos planteamientos, cada uno de los cuales aboga por una solución diferente. Tales escuelas o enfoques podrían agruparse así: la escuela liberal clásica, la escuela keynesiana, el enfoque estructuralista o de los países subdesarrollados, y la escuela socialista.

#### a) *Enfoques frente al déficit fiscal*

Como se sabe, los clásicos concebían la acción del Estado como perturbadora y eran partidarios de limitarla a su mínimo. De este pensamiento surgió el concepto del "Estado gendarme", es decir, del Estado que sólo se ocupaba de las funciones de administración, policía, justicia, relaciones exteriores y defensa nacional. Para Smith, el Estado creaba privilegios comerciales y monopolios, y era derrochador: el dinero que quitaba a los industriales y comerciantes lo despilfarraba, perjudicando la producción. La consecuencia era el déficit presupuestario, que debía ser financiado con préstamos internos, que eran sustraídos al comercio y la industria, los cuales veían así mermada su capacidad de inversión en sus propias empresas. El Estado eludía el pago de estas deudas, desvalorizando la moneda. La experiencia de Smith tomada de Inglaterra se repetía en Francia, donde Juan Bautista Say se pronunciaba con igual violencia contra el déficit presupuestario y las deudas. Say decía que la deuda era improductiva porque el capital era consumido, quedando la nación obligada a pagar intereses; sólo una moderada deuda invertida en obras públicas útiles podría considerarse beneficiosa. David Ricardo compartía el pensamiento anterior y sostenía que la deuda pública era "una lacra, inventada para arruinar a una nación".

El principio del equilibrio presupuestario fue puesto en duda por la escuela keynesiana. En efecto, John Maynard Keynes sostenía que si hay recursos productivos desocupados en el sector privado, el gobierno debe movilizarlos con gastos públicos, sin aumentar la tasa tributaria, generando el déficit si es necesario. Keynes no desarrolló su pensamiento en todos sus aspectos, correspondiendo esta tarea a sus seguidores, entre ellos Alvin Hansen.<sup>14</sup> Hansen sostuvo que la política fiscal había sido forzada a servir como instrumento compensatorio frente al ciclo económico, no tanto inspirada en una concepción intelectual, sino a causa de las presiones derivadas de las crisis económicas. Para él, el éxito o fracaso de la deuda pública sólo podía evaluarse considerando los efectos sobre el ingreso nacional y su distribución. Para la aplicación de la política fiscal compensatoria, se requiere una revisión de la política presupuestaria tradicional, a fin de evaluar los ingresos y gastos en térmi-

<sup>14</sup> Véase Alvin Hansen, *Política fiscal y ciclos económicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.

nos del nivel de actividad económica. El principio del equilibrio tampoco era aceptado por los suecos y es así cómo haciendo variar los egresos de capital el gobierno contribuye a la estabilización económica. Otro autor que también desarrolló el pensamiento keynesiano fue Abba Lerner, con su concepción de la "finanza funcional", en la que sostiene que los ingresos y gastos presupuestarios deben ser usados solamente para controlar los gastos agregados de la comunidad, para mantener la ocupación a precios constantes. Los instrumentos de estabilización son los impuestos, los gastos y la compra y venta de bonos del gobierno.

En tercer lugar, existe el pensamiento llamado "estructuralista" que corresponde a concepciones sobre la materia en los países en vías de desarrollo. Este enfoque sostiene que el déficit fiscal es una consecuencia de presiones estructurales básicas. El principio del equilibrio es consagrado en la totalidad de los países de América Latina en sus leyes orgánicas de presupuestos. Sin embargo, la realidad de estos países plantea un conjunto de condiciones objetivas particulares: gran cantidad de recursos humanos y materiales están desocupados, la economía tiene un sector productivo exportador de elevada productividad de donde derivan financiamientos impositivos del orden del 30 al 40 por ciento de los ingresos públicos, lo que da gran vulnerabilidad al financiamiento fiscal frente a los cambios en el comercio exterior. Además el sistema tributario interno es inelástico frente al crecimiento del ingreso nacional. Estos factores estructurales provocan una presión hacia el desfinanciamiento; este sistema de ingresos convive con un sistema de gastos que es elástico (crece en mayor proporción que el producto bruto interno). Casi en forma automática, el presupuesto tiende a desequilibrarse, dependiendo ello de la intensidad con que opera cada factor. Muchas veces, la política gubernamental puede reducir la brecha y controlarla, pero en otras oportunidades vuelve a abrirse nuevamente, con lo que el monto del déficit no es regular, sino que oscila grandemente. La explicación de la forma como actúan los distintos elementos que contribuyen al déficit fiscal, se hace en la sección b) más adelante.

El pensamiento socialista sobre el equilibrio fiscal postula la inconveniencia de situaciones deficitarias. En la Unión Soviética se estimula el equilibrio de los presupuestos gubernamentales. En los países de democracia popular, antes de asumir los actuales gobiernos, existían amplios déficit: en Bulgaria, durante los 15 años anteriores a la revolución, 14 presupuestos fueron deficitarios; en Checoslovaquia, en los 20 años que median entre ambas guerras mundiales, 16 presupuestos fueron deficitarios; en Hungría, en el mismo período, todos los presupuestos tuvieron déficit. Estos déficit se cubrían con empréstitos y con emisiones. El cambio de régimen estableció la nacionalización de los recursos de producción y el Estado pasó a ser propietario de la mayoría de las empresas del país.

En China continental, el equilibrio presupuestario fue establecido como norma fundamental del régimen financiero, junto con el del equilibrio de los intercambios y el de la circulación monetaria. La Constitución Política de 1949 incorpora en su artículo 40 la disposición de que "...progresivamente se alcanzará el equilibrio del balance presupuestario..."

Una vez realizados los cambios estructurales en los campos agrario, financiero e industrial, los gobiernos de los países socialistas postulan políticas de equilibrio presupuestario, basadas principalmente en los rendimientos adicionales que derivan para el Estado de las utilidades de las empresas nacio-

nalizadas.<sup>15</sup> En estos países, las entradas provenientes de las empresas alcanzan a altas cuotas de los ingresos totales, quedando el resto para ser financiado con impuestos a la población. Por ejemplo, en Albania las empresas socializadas aportan el 87.8 por ciento de los ingresos; en Bulgaria, el 90 por ciento; en Hungría, el 89.4 por ciento; en la República Democrática de Alemania, el 62.7 por ciento; en Polonia, el 84.1 por ciento; en Rumania, el 91.1 por ciento; y en Checoslovaquia, el 85 por ciento.

Como puede apreciarse, existen cuatro formas de enjuiciar el déficit fiscal: Lo rechazan de plano los miembros de la escuela liberal y los de la socialista; los primeros procuran alcanzar el equilibrio reduciendo al mínimo la acción del Estado y los segundos incorporando en él a casi todas las empresas. Los keynesianos consideran útil el déficit deliberado para enfrentar situaciones depresivas en países capitalistas maduros, y los expertos estructuralistas explican las causas del "déficit inducido" como consecuencia de fenómenos estructurales.

### b) *Causas del desequilibrio fiscal*

Para explicar las causas del déficit fiscal se seguirán las orientaciones del pensamiento estructuralista. En América Latina, por lo general, la política fiscal se ha desarrollado en un sistema financiero que adolece de serios defectos desde el punto de vista dinámico, que son más ostensibles en períodos de inestabilidad financiera. En el sistema fiscal de muchos países influyen algunas constantes o características permanentes de carácter institucional, que le imprimen su fisonomía a corto y largo plazo. Los elementos que operan a largo plazo son, principalmente: 1) cierta flexibilidad del gasto público frente al crecimiento del ingreso nacional, y 2) cierto grado de inflexibilidad automática del sistema de financiamiento. La coincidencia de ambos elementos conduce "naturalmente" a las finanzas del gobierno hacia el desequilibrio, variando su magnitud según la aceleración que en el largo término tenga la elevación del nivel de precios, lo que obliga al gobierno a elevar las tasas de los impuestos y a crear formas tributarias. Los factores que operan a corto plazo son la vulnerabilidad del sistema de financiamiento a los cambios en el comercio exterior y la ineficiencia de la administración fiscal que impide la compensación a corto plazo de la reducción del rendimiento de la tributación externa, por tributación interna.

Estos factores actúan simultáneamente, de manera que, por ejemplo, si un factor de corto plazo —la baja del precio del principal producto de exportación— provoca una reducción del ingreso fiscal, y no se pueden crear nuevos gravámenes recaudables de inmediato, se produce un déficit fiscal que se soluciona con emisiones de dinero o bien con préstamos externos. Si se produce un aumento del dinero circulante más allá del incremento de los bienes disponibles, se genera, naturalmente, un alza de precios. En este caso, como el sistema tributario adolece de cierta inflexibilidad y no es capaz de seguir captando la misma cuota del producto nacional, el gobierno debe recargar las tasas de los impuestos y/o crear nuevos tributos, sólo para mantener su poder de

<sup>15</sup> No todas las utilidades entran al presupuesto en los países socialistas. Por ejemplo, en Albania entra al presupuesto el 68 por ciento, y el 32 por ciento restante queda a favor de la empresa; en Bulgaria, entra el 84.5 por ciento y queda el 15.5 por ciento; en Rumania, entra el 80.6 por ciento y queda el 19.4 por ciento; y en Checoslovaquia, entra el 74 por ciento y queda el 26 por ciento.

compra. Si los gastos son flexibles frente al crecimiento del producto monetario, se genera lógicamente un déficit fiscal agregado que se suma al producido por el impacto inicial de la reducción de las entradas.

En la forma anterior, cuando se inicia un proceso inflacionario, el gobierno pasa a constituirse en un mecanismo automático de reforzamiento de la inflación. El déficit fiscal conduce a la elevación del nivel de precios y éste al aumento del déficit fiscal, y así sucesivamente. Nace así uno de los círculos viciosos que llevan al fin de la estabilidad monetaria y a la inflación acumulativa.

Pero cuando los gobiernos quieren romper este círculo vicioso y no atacan las causas de sus desequilibrios, dando flexibilidad a su sistema tributario, creando sistemas defensivos frente a los vaivenes del comercio exterior y agilizando la administración tributaria, procuran reducir el gasto público, en general bajando la inversión pública, debilitando así el fomento al desarrollo económico, reforzando de este modo las condiciones depresivas del resto de la economía y generando la desocupación de mano de obra y capacidad instalada de producción. Es decir, este camino conduce a otro círculo vicioso: el equilibrio del presupuesto se hace a costa de reducir la inversión; esto influye desfavorablemente sobre el desarrollo económico; la base de la tributación crece lentamente y frena el aumento del gasto público, produciendo el estancamiento de la economía, en medio de la desocupación de los factores productivos. La respuesta a este círculo vicioso ha sido, en muchos países, el endeudamiento con el extranjero, pasando a ser el crédito exterior un recurso indispensable para el financiamiento del desarrollo en aquellos países.

En suma, el desequilibrio del presupuesto en América Latina no es consecuencia de una concepción teórica aceptada, sino que es un fenómeno "inducido" por la dependencia económica del exterior, por factores estructurales del sistema fiscal interno y por el escaso desarrollo de las fuerzas productivas nacionales.

### *c) La magnitud del desfinanciamiento del presupuesto*

Ya se han señalado en los párrafos anteriores los factores estructurales que están provocando el déficit fiscal crónico. Se mencionó cómo las presiones que crea el crecimiento demográfico, la urgencia de aumentar el capital social, la necesidad de compensar por vía fiscal las recesiones del comercio exterior, la conveniencia de propender a una mejor distribución del ingreso y demás aspectos que influyen en el nivel de un gasto público. El sistema de gasto público se enfrenta a un sistema de financiamiento que se apoya en un comercio exterior que tiende a debilitarse a largo plazo, que es inelástico, que está inadecuadamente legislado y administrado, que es regresivo en sus efectos frente a la distribución del ingreso y que es insuficiente para financiar un nivel de gasto que tiende a crecer en mayor proporción que el producto nacional.

Todos los factores mencionados han conducido a un estado crónico de déficit fiscal en el que la importancia del mismo fluctúa de país a país y de un año a otro, pero que alcanza un porcentaje medio elevado en el total de gastos públicos. El cuadro 8 muestra estos porcentajes del déficit fiscal, calculado sobre la base de eliminar por el lado de los gastos las amortizaciones de deudas, y por el de los ingresos los préstamos.

Puede observarse en el cuadro que hay países donde el déficit llegó a ser del orden del 30 al 50 por ciento del total de los gastos. Por ejemplo, en la Argentina el déficit alcanzó un porcentaje medio del 35 por ciento y fue del 50 y 46 por ciento en 1958 y 1959. En este déficit tienen un peso decisivo los ferrocarriles del Estado y Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Es conocida la incidencia de estos déficit fiscales en los tropiezos de la economía argentina.

CUADRO 8

*América Latina: Déficit fiscales como porcentajes del total de gastos*

<i>Países</i>	<i>1957</i>	<i>1958</i>	<i>1959 (est.)</i>	<i>1960 (est.)</i>	<i>1961 (est.)</i>	<i>Promedio del período</i>
<i>Países del cono sur</i>						
Argentina	-32.5	-50.1	-48.9	-11.3	...	-35.7
Bolivia	-12.4	-30.1	-31.1	...	-18.0	-22.9
Chile	-15.7	-20.0	-9.9	-21.7	-21.5	-17.8
<i>Países del Pacífico</i>						
Perú	-16.0	-25.3	-30.6	...	...	-24.0
Ecuador	a	a	-5.4	-20.7	21.5	-15.9
Colombia	a	a	a	a	a	...
<i>Países del Atlántico</i>						
Venezuela	a	-19.9	-19.7	-19.3	-3.6	-15.6
Brasil	-27.6	-20.5	-14.2	a	-18.4	-20.2
<i>Países de América Central</i>						
Costa Rica	a	a	a	-1.8	a	...
El Salvador	a	-8.6	-4.9	-12.8	...	-8.8
Guatemala	-19.3	-19.4	-17.0	-10.4	-1.5	-13.5
Honduras	-7.9	...	-11.0	-10.0	...	-9.6
Panamá	-2.1	-10.5	-22.9	-15.8	-29.8	-16.2
<i>Países de América del Norte</i>						
México	-0.3	a	-9.0	-0.4	a	...

FUENTE: Naciones Unidas, *Statistical Year Book 1961*, Nueva York, 1961; el déficit se calcula como porcentaje de los gastos excluyendo amortizaciones de la deuda pública, y los ingresos totales excluyendo los préstamos.

a Superávit.

En Bolivia, el déficit fiscal ha sido crónico en los últimos años y alcanza al 23 por ciento del total de gastos, en promedio, desde 1957 en adelante. En parte se ha logrado aliviar los efectos de este desfinanciamiento con aportes hechos por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica por 85 000 millones de bolivianos en 1957; unos 78 000 millones en 1958; unos 100 000 millones en 1959 y unos 84 000 millones en 1961, cifra que se ha reducido, en 1962, a unos 60 000 millones, dentro de un presupuesto que llegó en ese año a alrededor de 508 000 millones de bolivianos y que alcanza a 510 000 millones en 1963. Fuerte incidencia en estos déficit tiene el presupuesto de la Corporación Mi-

nera de Bolivia que sufre las consecuencias de la caída del precio del estaño en el mercado externo, y otros problemas.

En *Chile* existe también una situación deficitaria crónica que en promedio fluctúa en alrededor del 18 por ciento del total de gastos. Tiene gran incidencia en el caso chileno un sistema tributario defectuoso y mal administrado, junto con un esfuerzo de inversión y de subsidios considerables por parte del gobierno.

En el *Perú*, la situación deficitaria se debe en gran medida al defectuoso sistema tributario y a las elevadas presiones sobre el gasto público que se comentaron antes.

En el *Ecuador*, el sector público comienza a mostrar el déficit fiscal a partir de 1959, en gran medida porque el gobierno central se ha visto desfinanciado. Para 1960 el déficit se estimó en 376 millones de sucres; en 1961, en 517 millones; en 1962, en 254 millones; en 1963, en 267 millones; y en 1964, en 214 millones.

En el Ecuador pareciera existir una inadecuada política de gastos entre las distintas entidades que componen el sector público: cada vez se recarga más al gobierno central y a los municipios de obligaciones financieras, por lo general de tipo político, dejándose una situación más holgada a las entidades descentralizadas. El esfuerzo hecho por el gobierno central ha sido importante. Los gastos de capital han aumentado de un 19 por ciento del total en 1957, al 23 por ciento en 1960, para llegar a ser del 20 por ciento en 1964. Sin embargo, en este aumento influye notablemente el incremento de los gastos en amortización de la deuda pública, la que se ha contraído para financiar la expansión de la inversión real; las amortizaciones representaron un 11.6 por ciento en 1957, un 8.0 por ciento en 1960 y 9.3 por ciento en 1964. El financiamiento del gobierno central se hizo entre 1957 y 1960 en medida considerable con recursos extraordinarios de crédito, llegándose a sustentar en un 33 por ciento con esta clase de ingresos. Para 1961, 1962 y 1963, el gobierno recibió préstamos del gobierno de los Estados Unidos por una cifra que fluctúa entre 8 y 12 millones de dólares, para enjugar una creciente situación de déficit presupuestal en el gobierno central. Sin embargo, la reforma tributaria introducida en ese último año ha permitido mejorar la situación fiscal, aportando mayor financiamiento interno.

Colombia constituía hasta 1961 casi el único país de América del Sur que tenía una situación de superávit fiscal. Allí existen tres conceptos de balance presupuestario: el superávit o déficit presupuestario, el superávit o déficit fiscal y el superávit o déficit de caja.

Hasta 1955, el gobierno tuvo superávit presupuestario contable y también superávit fiscal.<sup>16</sup> Pero en 1956 y 1957 se produjo una reducción en las entradas públicas, lo que acarreó el desfinanciamiento del fisco nacional. En 1958 y 1959, la política tributaria permitió mejorar las recaudaciones y producir una situación de superávit contable. Pero si se comparan los compromisos de gastos del gobierno con los ingresos corrientes, se ve que, salvo en 1959, en todos los años el gobierno estuvo en situación deficitaria y debió recurrir al crédito público para financiarse.

<sup>16</sup> Según el numeral 3º del artículo 98 del Decreto Orgánico del Presupuesto (164 de 1950), el superávit o déficit presupuestario resulta de comparar el producto de las rentas, de los empréstitos y demás ingresos presupuestarios con el monto de los gastos y reservas. Según la misma ley, el déficit o superávit fiscal resulta de comparar los activos y pasivos corrientes de la nación.



No obstante, desde el punto de vista monetario la situación fiscal aparece de otra manera. Las cifras de ingresos y gastos deben ajustarse para mostrar el movimiento presupuestario, no sobre bases de compromisos y transacciones devengadas, sino sobre bases de caja. Para esto último se ha sumado a los ingresos y gastos aquellos que se obtienen y se hacen fuera del presupuesto. Por ejemplo, en el lado de los ingresos se sumaron los rendimientos efectivos obtenidos por el Fondo Nacional del Café (impuesto de 15 por ciento a la exportación y de 10 por ciento sobre operaciones de cambio).<sup>17</sup> A su vez se cargaron los giros hechos en el lado de los gastos. A los gastos presupuestados se restaron las reservas constituidas en el año y se les sumaron los pagos de reservas constituidas en años anteriores, a fin de depurar las corrientes efectivas de caja. Además, se les descontaron las amortizaciones de la deuda pública, sea interna o externa, pagada con o sin recursos incluidos en el presupuesto. Con respecto a los ingresos se computaron sus rendimientos efectivos (y no devengados) y se incluyeron los impuestos del Fondo Nacional del Café ya mencionados, más otros pequeños tributos que recauda el Banco de la República. El balance así obtenido muestra una situación de superávit en todos los años, debido a la razón fundamental de que el gobierno creó fuertes impuestos al comercio exterior, destinados a obtener un rendimiento fiscal de la devaluación de 1957, para financiar la amortización de la deuda pública, en especial la llamada deuda comercial atrasada (acumulada en los años anteriores). La política presupuestaria ha sido, en consecuencia, la de producir fuertes superávits de caja con el objeto de pagar, a través del Banco de la República, las amortizaciones de la deuda pública.

Los efectos monetarios de la política fiscal han sido favorables a la estabilización de precios en el período 1957-60 y permitieron el ordenamiento financiero del país, haciendo posible el pago de los compromisos adquiridos con anterioridad y que llegaron a principios de 1957 a unos 500 millones de dólares. Sin embargo, en el curso de 1961 y 1962 se adoptaron medidas que provocaron un fuerte déficit presupuestario: 223 millones de pesos en 1961; 315 millones en 1962 y 179 millones en 1963. El déficit se originó debido a que se incrementaron los gastos al incorporar los costos de policía y pago de profesores desde el nivel departamental al gobierno central, y al expandirse la inversión; al mismo tiempo que se reducían las recaudaciones impositivas por las rebajas al impuesto a la renta y al café. Para 1964, sin embargo, se obtuvo nuevamente una situación de superávit neto por 129 millones de pesos.

En Venezuela, el déficit ha promediado el 20 por ciento de los gastos entre 1958 y 1960, a consecuencia de la baja en el precio del petróleo de esos años y de la expansión de los gastos habida en el período. Para financiar su presupuesto, el gobierno ha obtenido recursos extraordinarios por 302 millones de bolívares en 1959, por 1 180 millones en 1960, por 1 282 millones en 1961 y por 680 millones en 1962; los empréstitos exteriores fueron de 667 millones de bolívares en 1960, de 83 millones en 1961 y de 175 en 1962.

En los países de América Central se observan déficit de magnitud más reducida, salvo Guatemala y Panamá, países que tienen elevados desequilibrios y que por ello reciben ayuda presupuestaria por parte del gobierno de los Estados Unidos.

En México, el déficit presupuestario ha sido moderado, si se eliminan las transacciones de préstamos y amortizaciones, pero analizando la situación

<sup>17</sup> Según cifras proporcionadas por el Banco de la República.

global de los últimos años se tiene otra situación. En este país la federación y los municipios están produciendo una situación deficitaria que ya en 1961 alcanza al 10 por ciento del total de egresos aprobados.

La situación de desfinanciamiento que se observa en los presupuestos de América Latina tiene parangón en su monto con los países del África. En este continente, para 1961, el déficit en Ghana representa el 38.3 por ciento del gasto; en Kenia, el 21.7 por ciento; en Rodesia, el 23.1 por ciento; en Uganda, el 28.7 por ciento. Una situación fiscal parecida acusan países poco desarrollados del Asia.

Puede observarse, en suma, que el conjunto de presiones estructurales que influyen sobre el gasto y el ingreso fiscal determinan una situación fiscal de déficit crónico. El origen estructural de los déficit fiscales varía según los países. En la Argentina, el estrangulamiento del sector transportes y energía causa el déficit de los ferrocarriles y de Yacimientos Petrolíferos, y éstos se trasladan al gobierno central. En Bolivia, la caída del precio del estaño en el mercado internacional influye para el desfinanciamiento de Comibol y éste se traslada al presupuesto fiscal. En Chile, las concesiones otorgadas a las empresas exportadoras de cobre, el atraso agrícola y la concentración industrial y financiera dificultan el financiamiento fiscal y determinan un déficit presupuestario crónico. En el Brasil, la desigual distribución del ingreso, aliviada con subsidios, y la necesidad de estimular el desarrollo por la vía fiscal inducen a un déficit por exceso de inversiones sobre el ahorro público generado.

#### 4. AUSENCIA DE UNA POLÍTICA Y UNA PLANIFICACIÓN ADECUADA DE LOS PRESUPUESTOS

La grave situación fiscal que existe en la mayoría de los países latinoamericanos ha determinado que las autoridades financieras y toda la administración pública en su conjunto concentren cada día más su atención y sus esfuerzos en la solución de los múltiples problemas de corto plazo que entorpecen la marcha de las actividades del gobierno.

Favorece la tendencia anterior el hecho de que en muchos países no ha existido, sino hasta años muy recientes, un sistema de programación presupuestaria institucionalizado, y que el presupuesto se formule y ejecute conforme a prácticas tradicionales, con rutinas contables que carecen de flexibilidad para hacer posibles cambios en la orientación de la política presupuestaria.

Otra circunstancia que entorpece la formulación de políticas presupuestarias dinámicas, es el sistema legislativo en virtud del cual se tiende cada vez más a legislar en asuntos administrativos, de remuneraciones, de impuestos (dándole una gran rigidez a la estructura impositiva: se suelen crear numerosos impuestos cuyos rendimientos están asignados). Esto es una consecuencia de la crisis fiscal existente y la respuesta que los grupos sociales de presión dan a la insolvencia financiera: cada sector trata de fijar en leyes permanentes gastos, o ingresos afectados, que les favorezcan.

Los factores mencionados condicionan las posibilidades de una política presupuestaria deliberada; se reflejan en la ausencia de planificación de los presupuestos; contribuyen a crear significativos desperdicios de recursos; y provocan la ineficacia de los mecanismos presupuestarios.

### a) *La política presupuestaria tradicional*

El presupuesto gubernamental constituye un mecanismo de propósitos múltiples. Por una parte, es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos para alcanzar los objetivos trazados para el año próximo. Como los grupos sociales que ejercen el poder en los países en vías de desarrollo no suelen conformar sectores con absoluta unidad de propósitos, es frecuente que se produzcan roces y conflictos en el proceso de formulación del presupuesto.

Por otro lado, el presupuesto es un instrumento de programación de las actividades del sector público, tanto en el campo de los servicios generales como en el principalísimo de los servicios económicos y sociales que el gobierno presta a la población. En este sentido el presupuesto es el mecanismo operativo anual de los planes de largo y mediano plazo aprobados por el gobierno, y en él se contienen las especificaciones concretas de las metas a cumplir en cada esfera de acción del sector público y la cuantificación de los recursos necesarios y los costos de operación.

Como el presupuesto contiene los detalles mencionados, constituye, además, un instrumento de administración de los recursos asignados a cada tipo de actividad gubernativa. Dentro de esta aplicación es, por cierto, un mecanismo de elevada importancia en el control de la ejecución de los programas.

En los países en que sólo se aplican presupuestos tradicionales, el proceso de administrar recursos y de controlar su aplicación dentro de las normas legales vigentes domina casi totalmente el sentido y la utilización del mecanismo presupuestario. No se suelen incorporar en ellos contenidos deliberados de política o programas y proyectos específicos.

La política presupuestaria, en consecuencia, debe tomar en consideración un conjunto de compromisos legalizados entre el fisco y ciertos grupos sociales de presión; entre el fisco y ciertas provincias o estados; entre el gobierno estatal y ciertos grupos regionales de presión; o entre el municipio y los grupos que habitan dentro de la comuna o distrito. El nivel del gasto se determina a través de una negociación anual con los representantes de estos compromisos.

Los aspectos mencionados determinan dificultades en muchos países para la formulación de una política presupuestaria clara, definida, ajustada a los medios existentes y consciente de los objetivos perseguidos. Evidentemente, estos factores hacen difícil las posibilidades de una planificación técnica del presupuesto.

### b) *La falta de planificación*

Una de las condiciones básicas para el éxito de la acción planificada es la continuidad en las actividades emprendidas. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, esta característica está muy limitada en numerosos países latinoamericanos. Ello conduce tanto a la ausencia de una macroplanificación del presupuesto como de una microplanificación. En el primer sentido, es perceptible la falta de una programación sistemática de los efectos globales de la gestión fiscal en aspectos como nivel y distribución del ingreso, volumen de ocupación, equilibrio del balance de pagos, volumen de medios de pago, niveles de salarios, sistema y nivel de los precios, proceso de acumula-

ción, etc. Lo anterior se traduce en efectos inorgánicos sobre el sistema económico que agravan desequilibrios como la inflación, el déficit del balance de pagos, el crecimiento lento e inarmónico de la producción, la distribución regresiva del ingreso, etcétera.

En el aspecto de microplanificación puede producirse falta de coordinación entre las actividades y proyectos que se emprenden en los distintos sectores del gobierno. Por ejemplo, un ministerio *A* emprende un programa de riego y/o de colonización en la región *X*, y el ministerio *B* centra su esfuerzo en materia de construcción de carreteras en la región *Y*; después de un tiempo se logra regar una zona, elevando su producción, pero se carece de caminos para transportar la carga, mientras en otra región se dispone de buenos caminos, pero se carece de producción para transportar.

También se ha observado en más de un país, que se inicie la construcción de escuelas, pero no se atiende a la formación de maestros y así ocurre que se dispone de aulas escolares, pero que no existen profesores. También suelen apreciarse problemas derivados de la falta de estudios de localización: hospitales bien equipados en regiones en las que no existen enfermos potenciales y la tasa de ocupación de éstos resulta bajísima.

Otro fenómeno que es de permanente ocurrencia es el de la falta de planificación y estudio de los costos de operación. Existen países donde se abren escuelas técnicas en las que se educa un reducido número de alumnos, operándose con costos a veces muy elevados y antieconómicos.

Tampoco resulta fácil planificar la ejecución de algunas actividades de gobierno. Por ejemplo, existe una serie de obras públicas o entidades autónomas que se financian con impuestos asignados. Si el o los tributos establecidos son flexibles y se adaptan al ritmo de aumento de los precios, esas obras o entidades avanzan con celeridad, mientras aquellos otros proyectos que se financian con impuestos inelásticos languidecen y demoran muchos años en terminarse.

### *c) Magnitud del desperdicio de recursos*

Es lógico pensar que si muchos países carecen de una política presupuestaria coherente y sostenida y de una coordinación y planificación adecuadas, son varios los desperdicios de recursos que han de producirse en el sector público.

Como ya se vio, el sector gubernamental de la economía controla en muchos países un elevado porcentaje del ingreso nacional. Incluyendo las empresas estatales, dicha participación fluctúa, en algunos casos, entre el 25 y el 35 por ciento. De este total, alrededor de los dos tercios se destina a gastos corrientes, quedando para inversiones reproductivas entre un 20 y un 35 por ciento de los gastos del sector público.

En los países latinoamericanos, el costo de operación de la administración se eleva, en muchos casos, como consecuencia de la incapacidad para crear nuevas ocupaciones que permitan dar trabajo a aquella parte de la población que año a año se incorpora al mercado laboral por efecto del acelerado crecimiento de la población y el lento crecimiento de la economía; el Estado debe dar trabajo abierta o disfrazadamente al excedente de trabajadores así producido. Ocurre en muchos países que el exceso de empleados públicos en relación con los recursos financieros disponibles implica problemas como la falta de edificios públicos adecuados donde éstos puedan trabajar, la escasez

de materiales de trabajo (papel, máquinas de escribir y de calcular, etc.), la estrechez de los espacios en las oficinas donde trabajan los funcionarios, todo lo cual se traduce en un hecho lógico: la baja productividad y rendimiento del trabajador del Estado.

Incluso en el caso de los recursos humanos dedicados a la formación de capital, se aprecian problemas derivados de la situación anterior. Un número elevado de empleados se ha de traducir en un incremento del papeleo y de los trámites burocráticos; por esta circunstancia, a veces, los ingenieros y funcionarios dedicados a obras públicas deben destinar muchas horas del día a dar cumplimiento a formalidades burocráticas, en perjuicio de su iniciativa y el control directo sobre los trabajos efectivos de construcción de obras.

El exceso de trámites internos en la administración pública, junto con representar un desperdicio de esfuerzos y de materiales, en la forma que se ha ilustrado, tiene también efectos nocivos sobre el sector privado, entorpeciendo el funcionamiento de las empresas y la puesta en marcha de nuevas iniciativas.

Con respecto a los gastos de inversión, cabe señalar que en numerosos países, además de tener una cuota reducida de gastos en la formación de capital, se produce un amplio desperdicio de recursos por la falta de continuidad en las obras iniciadas. Sucede que las necesidades públicas exceden con mucho los recursos disponibles, y los gobiernos por tratar de satisfacerlas inician simultáneamente muchas obras más allá de las posibilidades financieras. Los escasos fondos deben entonces repartirse entre una gran cantidad y variedad de proyectos, con el resultado de que cada obra tiene un prolongado lapso de ejecución. No son raros en América Latina los casos de carreteras que demoran 30 años, de líneas férreas que se terminan en 10 años, y de edificios que se tardan 20 años en construirse. La incorporación de capital en numerosas obras esparcidas por todo el país, que permanecen sin terminar, son elocuentes testimonios de la ineficacia que crean la desconfianza de la población en el Estado y muestran a las claras cuantiosos recursos mal utilizados.

#### *d) Ineficacia de los mecanismos presupuestarios*

Es inevitable que los problemas reseñados en los párrafos anteriores, repercutan decisivamente sobre los mecanismos presupuestarios de los gobiernos. Si los países ven debilitados sus ingresos provenientes del exterior por efecto del deterioro de la relación del intercambio; si los ingresos son inelásticos frente a la elevación de los precios; si son casi naturales las situaciones de déficit fiscal; si existe una estructura legal rígida; si no es posible formular políticas presupuestarias deliberadas; si se entorpece la preparación de los presupuestos; si existe un amplio desperdicio de recursos en el gobierno, es fácil comprender que el funcionamiento de los mecanismos presupuestarios esté permanentemente entrabado.

Desde la formulación del proyecto de presupuesto cada año, surgen dificultades. ¿Cómo estimar los ingresos, a veces con 10 meses de anticipación al ejercicio, si ellos dependen de los precios internacionales que tendrán vigencia para estimar las importaciones y exportaciones? ¿Cómo calcular los ingresos internos cuando éstos van a depender del nivel de precios del año próximo, en circunstancias que no se conoce el ritmo de la inflación que pueda tener lugar? ¿Cómo estimar los rendimientos de los tributos cuando están pen-

dientes en el parlamento o en el ejecutivo proyectos de reforma tributaria? ¿Cómo estimar los recursos externos para financiar inversiones, cuando los préstamos dependerán de negociaciones por realizar?

Y siguen los tropiezos al fijar el nivel y distribución de gastos. ¿Cómo regular el nivel de sueldos de los empleados fiscales, cuando existe un claro deterioro de su poder adquisitivo? ¿Cómo aumentar las inversiones para acelerar el desarrollo y dar ocupación a una población en rápido crecimiento? ¿Cómo reducir la magnitud de los déficit en educación, salud, vivienda y demás sectores de carácter social? ¿Cómo definir una política de gastos en una administración expuesta a toda clase de sobresaltos e inestabilidad?

Todos estos factores hacen ímproba la tarea de formular un presupuesto anual, el cual en muchos países debe presentarse varios meses antes de su vigencia: tres meses en Venezuela; cuatro meses en Costa Rica y Chile; cinco meses en Colombia, Perú y Ecuador; siete meses en Brasil; y diez meses en Uruguay. En tan largos lapsos, todas las condiciones económicas y fiscales que condicionan la elaboración del proyecto de presupuesto pueden haber cambiado y se suele aprobar una ley de presupuesto que no incorpora los cambios ocurridos y las nuevas circunstancias producidas.

También existen dificultades graves para la ejecución. Entre los problemas más comunes, podrían mencionarse los siguientes: a) la existencia de numerosos y complejos controles previos del gasto que diluyen las responsabilidades y entorpecen la ejecución de un programa; b) la rigidez de acción, que se traduce en el requerimiento de leyes para modificar aspectos secundarios y formales del presupuesto, muchas veces no necesarios para cumplir los objetivos fundamentales; c) la rigidez para realizar gastos imprevistos o complementar programas; d) la lentitud en los procedimientos de pagos, que obliga a las empresas proveedoras a recargar los precios; y e) la complejidad de los sistemas de compra de materiales, que los hace lentos y costosos.

Otro problema importante en la ejecución del presupuesto es el que se refiere a la rigidez de las asignaciones presupuestarias. Esta rigidez es extrema en el sistema de presupuesto tradicional, por el mismo hecho de que el control descansa en la comprobación del gasto. Se elabora una clasificación generalmente detallada y se entiende que las asignaciones presupuestarias son una autorización para comprar sólo los bienes y servicios incluidos en cada partida. Si se agotan las asignaciones para comprar ciertos bienes, no pueden usarse los recursos que sobran para otras adquisiciones sin cumplir una serie de formalidades que pueden consistir, en algunos casos, en una ley especial.

Lo anterior determina que la ejecución presupuestal sea también esencialmente mecánica. Cada organismo se afana en utilizar los recursos que se le han asignado sin que con frecuencia se haya fijado un programa anual de prelación, y se da el caso de que entidades que han obtenido fondos en exceso con respecto a su capacidad operativa, tratan de gastarlos antes de terminar el ejercicio —a fin de justificar sus peticiones— en cosas no urgentes. La ejecución presupuestaria no está forzada de un modo explícito a aplicar criterios de racionalidad para obtener el máximo de rendimiento de los recursos. La mecánica de su realización se ha convertido, en muchos países, en una rutina y acentúa en el funcionario una mentalidad y actitud pasivas. Además, se suele observar que el mecanismo contable es por lo general engorroso y entorpece el proceso de ejecución en desmedro de la eficiencia de la actividad estatal. Las operaciones ejecutadas se contabilizan en varias oportunidades, empezando por los contadores de la oficina que gasta, luego por los tenedores de libros de

las tesorerías, y por último, por los de la contraloría general o tribunal de cuentas. Los auditores revisan las cuentas o ejercen un control previo en busca de fallas legales o contables para evitar fraudes y malversaciones, y en esto consiste todo el proceso de fiscalización, sin atender a los aspectos sustantivos de la acción gubernamental.

Finalmente, los resultados de la gestión financiera se presentan en balances generales de la hacienda pública, que muchas veces resultan difíciles de interpretar, incluso para los analistas fiscales.

En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello en perjuicio de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo económico y social, han impuesto la necesidad de lograr que los recursos deban asignarse en función de determinados objetivos y prelación, y de atender metas de prestación de servicios sociales que se han ido postergando, como los de educación y salud pública. Por lo tanto, se ha tratado de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites y mejorar el mecanismo de decisiones de las actividades del gobierno. Para satisfacer estas necesidades y propósitos se han estado utilizando nuevas técnicas presupuestarias, las cuales son estudiadas en los capítulos siguientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adler, John, *Los gastos fiscales y el desarrollo económico* (Doc. CPF-DB-10T), Santiago, 1962.
- Banco Central del Ecuador, *Memoria Anual, 1961*, Quito, 1962.
- Comisión de Planificación, *Plano Trienal de Desenvolvimento Economico e Social, 1963-65*, Río de Janeiro, 1962.
- Chin-Wen Kwang, *The Budgetary System of the People's Republic of China: a preliminary survey*, *Public Finance*, Vol. XVIII, N° 34, 1963.
- Delorme, Henri, *El sistema financiero chino*, Dto. de Publicaciones, 1962.
- Hansen, Alvin, *Política fiscal y ciclos económicos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- Margolín, M. S., *Planificación Financiera*, Dto. de Publicaciones, Cuba, 1961.
- Martner, Gonzalo, *La inflexibilidad de la tributación interna y la codificación de las leyes impositivas*, *Finanzas Públicas*, N° 1, Santiago, 1957. *Desarrollo de las finanzas públicas de Colombia de 1950 a 1960*, Dir. Pres., Bogotá, 1961. "Un análisis estructural de la inflación en Bolivia", *El Trimestre Económico*, N° 114, México, 1962. "Experiencia latinoamericana en la utilización de los presupuestos gubernamentales como instrumentos de planificación de desarrollo", *Economía Latinoamericana*, N° 8, Caracas, 1962.
- Meza, Wally, *La participación del sector público en la economía nacional*, Min., Santiago de Chile, 1962.
- Ministerio de Hacienda de Chile, *Apéndice técnico del presupuesto de la nación, 1956*, Santiago, 1956.
- Ministry of Treasury, United Arab Republic, *Statement on the Draft Budget of the United Arab Republic for the fiscal year 1963-64*, El Cairo, 1964.
- Naciones Unidas, *Consecuencias económicas y sociales del desarme*, número de venta: 62.IX.1, Nueva York, 1962.
- Naciones Unidas, CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la posguerra* (número de venta: 64.II.G.6).
- OEA-BID-CEPAL, *Informe de la misión conjunta en Haití*, mimeografiado, 1962. *La capacidad fiscal de países en desarrollo*, Doc. CPF-DS-1, Santiago, 1962.

## *El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental*

### I. GENERALIDADES

En los últimos años, los gobiernos de los países poco desarrollados han reconocido la importancia del presupuesto gubernamental. En la mayoría de ellos, el presupuesto ha desempeñado un papel puramente pasivo y las presiones sociales y políticas que se descargan sobre él han definido a la postre su estructura. Los gobiernos han ido realizando un proceso de percepción de los problemas señalados anteriormente. En efecto, a medida que la intervención del Estado se fue haciendo necesaria para afrontar fluctuaciones económicas que derivaban del exterior, fue considerándose que el presupuesto fiscal podría ser utilizado como una eficaz herramienta de compensación frente a esas alteraciones. Por otra parte, en tanto que las presiones de los grupos sociales por aumentar su participación en el ingreso nacional se fue haciendo ostensible, penetró la idea de que el presupuesto fiscal podría ser también un instrumento útil para lograr una mejor distribución del ingreso. Por último, estimando los países atrasados que no es posible alcanzar una estabilidad económica duradera y una distribución más igualitaria del ingreso sin un adecuado crecimiento de la producción, se fortaleció en la mente de los gobernantes el concepto de que el presupuesto gubernamental puede llegar a ser una herramienta para acelerar el desarrollo económico.

Los aspectos anteriores han contribuido a la reformulación de los principios básicos del presupuesto y han enriquecido sus técnicas. La experiencia recogida en los ensayos realizados por los gobiernos a lo largo de los últimos treinta años, en los que el mundo ha presenciado depresiones económicas, conflictos bélicos, movimientos de masas que buscan un mejor nivel de vida, la reconstrucción de zonas devastadas, la incorporación de nuevas regiones a la explotación económica, y demás factores que han abogado por una más inteligente acción gubernamental dentro de la economía, se ha incorporado en la teoría y práctica del presupuesto. Tal vez una de las contribuciones más sobresalientes que cabría mencionar sería la de la interdependencia del presupuesto y su uso múltiple. En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas que cumplir con determinados medios; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.



## II. LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DE PRESUPUESTOS

La planificación es ahora el antecedente básico que informa la preparación y ejecución de los presupuestos modernos. Conviene referirse a algunos conceptos básicos acerca de los procesos de planificación, a fin de ubicar con mayor precisión el papel que desempeña el presupuesto dentro de ellos.

### 1. EL CONCEPTO DE PLANIFICACIÓN

La idea central de la planificación es la de racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los hombres, del gobierno, de las empresas y de las familias, es necesario elegir "racionalmente" qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras. Señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo con el enfoque anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.

Si se observa el proceso de programación, se percibe que, en este sentido, ella queda definida por las acciones de "coordinar", "prever", "anticiparse al futuro", "determinar una conducta a seguir", etc. Planificar es, en consecuencia, un proceso en virtud del cual la "actitud racional" que ya se ha adoptado, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias. Desde el punto de vista del trabajo a realizar, programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro. Es un proceso de asimilación y sustanciación de un enorme caudal de informaciones que permitan apreciar todos los cauces posibles de acción, y el lento y enjundioso proceso de selección de alternativas, luego de una evaluación científica de las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas.

Si se atiende al *resultado* de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, dar forma orgánica a un conjunto de decisiones, integradas y compatibles entre sí, que guiarán la actividad de una empresa, de un gobierno o de una familia. Programar es hacer planes, programas y proyectos, es fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, programar significa valerse de un método racional para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa la adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan.

Sin embargo, no todos los autores coinciden en estimar que la programación termina con la formulación de planes. Existe un grupo de especialistas

que sostiene la tesis de que la planificación tiene lugar solamente cuando hay "acción planificada". Para ellos la planificación comienza en el momento de la puesta en marcha de los planes, es decir, cuando se comienza a traducir en hechos la acción delineada para alcanzar los objetivos prefijados. Para ellos, programar es "actuar" racionalmente en función de ciertos objetivos. En verdad, la mera formulación de planes, programas y proyectos no tendría sentido si no se tradujera en acción, dando lugar a las transformaciones establecidas en las metas y propósitos. La formulación del plan es indispensable para lograr una conducta racional; una conducta desprovista de planes, a su vez, carecerá de sentido. Por ello, la idea de formular planes debe ser sustentada por la ejecución y formar un todo indivisible con ella.

## 2. PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN

La programación, cualquiera que sea el campo en que se la aplique, se inspira en ciertos conceptos fundamentales de validez general. Estas ideas han sido agrupadas y definidas en forma de principios básicos de la programación. A fin de completar las explicaciones anteriores, conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la programación son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

El primer principio es el de racionalidad. La programación se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas e inconvenientes y reducida, a través del conocimiento científico y del razonamiento sistemático, a una conducta final coherente que permita el aprovechamiento máximo de los recursos. La programación viene, en consecuencia, a ser una expresión de la aplicación del criterio "económico" a la conducta de un Estado, o de una empresa o de una persona, y al mismo tiempo del criterio "administrativo" al disponer las modalidades en virtud de las cuales se pondrán en movimiento dichos recursos.

El segundo principio es el de previsión. La programación es "previsión" del futuro. Los programas y planes tienen por objeto guiar la conducta hacia adelante. En función de este principio, se fijan plazos definidos para la ejecución de las acciones que se planifican. Los gobiernos han preferido planificar para plazos de uno, dos, cuatro, cinco o diez años. La fijación de los límites de tiempo dependerá, naturalmente, de la clase de actividades, de los recursos disponibles, de las posibilidades de control y de los objetivos perseguidos. La previsión surge del análisis y diagnóstico del pasado y del presente y de la proyección de las tendencias observadas.

El tercer principio es el de la universalidad. En virtud de este principio, la programación debe abarcar las diferentes fases o etapas del proceso económico, social y administrativo y prever las consecuencias que producirá su aplicación. Como la sociedad y la economía se desenvuelven en una mutua y constante interacción, la programación parcial frustra la posibilidad de dar coherencia a la conducta del Estado o de las empresas. Desde luego, la actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar consistencia y armonía a la gestión gubernativa, y abarcar toda la economía. La programación no es patrimonio exclusivo de los organismos superiores del gobierno; por el contrario, toda la rama ejecutiva

del Estado debe planificar en los niveles correspondientes. Para lograr el equilibrio en la programación pública, los Estados formulan programas globales de acción y abarcan también al sector privado.

El cuarto principio es el de la unidad. Como consecuencia del principio anterior, se desprende la necesidad de que los planes tengan unidad, es decir, que estén integrados entre sí y formen un solo todo orgánico y compatible. El principio de la unidad está estrechamente ligado al concepto de coordinación. Ella debe surgir como efecto de la debida integración de los programas sectoriales en el programa global y dar como consecuencia un proceso de ejecución que impida el malgasto de recursos en acciones duplicadas o no debidamente ajustadas. Por ejemplo, al formular un programa de industrialización, es indispensable concebir simultáneamente un programa educacional destinado a proveer a las industrias nuevas de técnicos y personal calificado. Observar el principio de unidad significa eliminar el peligro de la aparición de estrangulamientos en la economía.

El quinto principio es el de continuidad. La programación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras subsistan las empresas, el Estado y las familias, se deberán hacer cosas; por ello pueden variar los objetivos de los planes, el énfasis de la acción, los plazos fijados, pero la necesidad de obtener el máximo rendimiento de los recursos no desaparecerá. La programación es, en consecuencia, un proceso de duración ilimitada. Cumplido el plan, se formula el siguiente, o bien, como hacen algunos países todos los años, se revisa el plan y se le agrega un año más, manteniendo así la secuencia de la acción. La falta de continuidad en los programas va contra la idea misma de la planificación: el abandono de ciertas metas implica malgastar los recursos que se estaban empleando y atentar contra la eficiencia en su utilización, y producir despilfarro.

El sexto principio es el de inherencia. La programación es necesaria en cualquier organización humana; es inherente a la administración. El Estado o la empresa privada deben planificar la forma de alcanzar sus objetivos. La administración del Estado, como la administración de una empresa, no se hacen independientemente de ciertas metas mediatas o inmediatas. Una administración sin propósitos preconcebidos es una máquina guiada por la rutina, por la costumbre o por normas rígidas que anulan la discrecionalidad de los directivos. En consecuencia, un Estado que no planifica no puede ser eficiente, ni estar habilitado para responder a las principales cuestiones que plantea la mutación social. Cada Estado planifica según sus criterios dominantes: puede hacerlo en forma democrática o por la fuerza, pero de todas maneras, si desea ser efectivo, debe programar técnicamente su actividad. La empresa privada también necesita planificar, pues de la utilización eficiente de sus recursos depende su margen de utilidad y sus posibilidades de prosperidad y supervivencia.

Como se colige de lo expuesto, la programación requiere de la concurrencia de todos los principios esbozados, que, en conjunto, dan fisonomía al proceso de programación.

### 3. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

Los principios de la programación adquieren su validez real en el "proceso" de programar. Tanto la política como la programación y el presupuesto se gestan

en procesos. La primera, a través del sistema político, genera las decisiones gubernativas; opinión pública, partidos políticos, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

Conforme lo visto, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales: *a) Formulación; b) Discusión y aprobación; c) Ejecución, y d) Control y evaluación de los resultados.*

Cada uno de estos períodos requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos. En cada una de estas fases intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.

*a) Formulación.* Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de las materias. Por cierto que cada tipo de programa requiere también expertos diferentes.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedará comprendida dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho el diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo. La prognosis tiene por objeto visualizar lo que ocurrirá en el futuro si no se alteran las tendencias. Hecho lo anterior, el programador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos, con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento programático, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades.

*b) Discusión y aprobación.* Para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón, una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto resguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, en muchos países existen consejos nacionales de Economía en los cuales están representados los productores y los trabajadores; en estos consejos los dirigentes de los sindicatos y de los gremios de empleados pueden hacer escuchar sus opiniones. Otro sistema consiste en convocar a audiencias públicas en los comités del Congreso cuando se discute el presupuesto; esto ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos, donde el gobierno

prepara un presupuesto por programas y es discutido, junto con el Informe Económico del Presidente, en diversos comités del Congreso; hasta allí llegan los representantes de la agricultura, del comercio y del trabajo, y exponen sus puntos de vista frente a los programas gubernativos. Un tercer sistema es el aplicado por Puerto Rico. Allí existe la "vista pública", que es una audiencia en la que los planificadores exponen al público los planes y solicitan sugerencias y observaciones para mejorarlos. En la Unión Soviética y en general en los países socialistas el plan se discute antes de su sanción final por los trabajadores de las fábricas, granjas, minas, y demás unidades de la producción.

La aprobación definitiva de los planes y programas se realiza, en los países en que existe el sistema de presupuesto por programas, al promulgarse la ley de presupuestos. En otros países, los planes son sometidos íntegramente a la consideración del Congreso y aprobados como ley. Finalmente, hay casos en que el Ejecutivo ordena el cumplimiento de un programa dictando un decreto supremo.

En todo caso, parece conveniente buscar en el trámite de discusión y aprobación un sistema que, junto con resguardar los deseos de la opinión pública y de los grupos sociales, sea lo suficientemente flexible y racional como para impedir que en la discusión se introduzcan modificaciones que a la postre desarticulen el proyecto o programa y dificulten su aplicación.

c) *Ejecución.* Aprobados los programas, corresponde a los organismos ejecutivos llevarlos a la realidad. Para este efecto, la administración pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa. Para ejecutar las acciones programadas será indispensable contar con las organizaciones y con una dirección adecuada. Las organizaciones deberán estar estructuradas de manera conveniente: existir una división del trabajo racional, estar bien definidas las líneas de autoridad y asesoría, tener precisadas las funciones del personal, hecha la descripción de puestos, sistematizados los procedimientos y métodos, instaladas convenientemente las oficinas. Para el funcionamiento eficiente de las organizaciones es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directores de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la organización hacia la consecución de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la organización y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el rendimiento máximo.<sup>1</sup>

Cuando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, dentro de un proceso de emulación entre los organismos. La ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración.

d) *Control y evaluación.* A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberán obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo

<sup>1</sup> Para mayores detalles, véase H. Simon, D. Smithburg y V. Thompson, *Administración pública*, Puerto Rico, 1956.

las metas del programa de trabajo. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. El gobierno, por ejemplo, debe saber cuántas casas se han construido, cuántos kilómetros de caminos se han pavimentado, cuántos enfermos han sido atendidos en los hospitales, cuántos niños asisten a las escuelas, cuántos productos han generado las empresas del Estado. Debe establecerse una corriente continua de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo. Ha de crearse un sistema de informes periódicos con miras a mostrar lo que cada organismo está haciendo e identificar los problemas que se le van presentando.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades antes de producir malgasto de recursos. Para este efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación.

#### 4. LOS PLANES DE DESARROLLO Y LOS PRESUPUESTOS GUBERNAMENTALES

El proceso de programación conduce a la generación de los programas. Un programa puede ser distinto según las materias de que trata, pero en general existen ciertas características comunes a todo programa y que pueden ser estudiadas por separado.

##### *a) Contenido de los planes y programas*

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la siguiente manera: 1. Presentación; 2. Diagnóstico; 3. Pronóstico; 4. Fijación de metas y asignación de recursos; y 5. Ejecución del programa.

Todo documento programático debe contener, en primer término, una descripción breve acerca de los propósitos del plan y su fundamentación general. En esta parte, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

El capítulo relativo al diagnóstico tiene por objeto explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica. Esta parte examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes. Los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren períodos prudenciales. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes y se analizan en seguida a la luz de los modelos o metodologías establecidos, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como los problemas sociales, políticos,

económicos, demográficos y geográficos que condicionan en gran medida las posibilidades del programa. La evolución histórica del país y sus características también deben ser consideradas, así como las relaciones internacionales del país, sobre todo en sus matices del comercio exterior. Todo este bagaje de información debe ser presentado en forma sistemática en el programa; viene a ser la fundamentación básica del mismo.

Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones, que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico. Tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro si se mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, debe explicarse, además, la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones, etcétera.

En las partes anteriores ya se han mostrado los antecedentes necesarios para comprender las finalidades generales del programa. Por esto, en la parte sobre objetivos corresponde establecer las metas concretas del programa. La prognosis ya demostró lo que acontecería en el futuro si las tendencias observadas se mantienen vigentes. Si estas tendencias son desfavorables desde el punto de vista de los propósitos generales fijados en la política del gobierno, el programa establece los cambios que se desea producir en el futuro y con este fin establece metas a la acción. En el documento programático deben mostrarse las metas en forma clara y completa, haciendo ver sus compatibilidades y su estructura jerárquica. En lo posible dichas metas deben ser fijadas en términos cuantitativos, de manera de reducir al máximo los enunciados de propósitos de carácter genérico. La fijación de metas forma el cuadro del programa mismo. No obstante, es preciso señalar que en todo programa habrá metas finales y metas intermedias. En esta parte figurarán las metas finales, quedando la especificación de las metas intermedias incorporada en el estudio de los medios establecidos para lograr los fines. Además, debe hacerse una exposición de los volúmenes de recursos que se movilizarán para cumplir el programa. Se fijará la cantidad de materiales necesaria, el número de horas-hombre, la cantidad de mano de obra, equipos, etc. Esta parte, que es fundamentalmente de especificación de recursos, debe contener los detalles acerca de cada material que se empleará y su respectiva evaluación de costos. También debe figurar aquí la especificación de financiamiento que se necesita y las fuentes de donde se obtendrá.

El programa debe contener, finalmente, una discusión acerca de los problemas a que dará lugar la puesta en marcha del programa. Al respecto, deberán abordarse las materias de organización y administración que serán claves para la ejecución del programa. Deben fijarse pautas acerca de la estructuración de los organismos que conducirán el programa, de los procedimientos que se consideren más apropiados para administrar el programa, los requisitos de establecimiento, el régimen del personal, los sistemas de remuneraciones, los mecanismos de control de resultados, etc. El programa debe contener, en suma, un planteamiento completo acerca de la forma como se llevará a la práctica. Estos aspectos son de importancia para los administradores de los programas, ya que ellos muchas veces no están en condiciones de interpretar fielmente las necesidades organizativas de un programa, por no conocer a fondo las técnicas que le han dado origen, y no son capaces de introducir los cambios en sus oficinas que son indispensables para el funcionamiento expedito del programa.

b) *Planes de desarrollo globales y sectoriales. Proyectos*

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de "programas de desarrollo económico". Un programa de esta clase admite diversos enfoques y orientaciones. Pero, en general, siguiendo los criterios establecidos en diversos estudios de la CEPAL<sup>2</sup> puede afirmarse que "un programa de desarrollo no es un mero agregado de proyectos individuales para desarrollar tales o cuales industrias o ramas de la actividad económica. Cada uno de estos proyectos, considerado en forma aislada, puede ser técnicamente correcto, pero eso no significa por sí solo que su conjunto constituya un buen programa. En consecuencia, un programa tiene que ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un período razonable de tiempo".

El programa de desarrollo económico ha sido definido en estudios de la CEPAL como "un acto de orden", en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios o recursos de que dispone y las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacerlas.<sup>3</sup>

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen.<sup>4</sup> En efecto, existen programas de desarrollo económico global y programas sectoriales expresados en proyectos de inversión.

Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país. Para hacer dichos análisis y las proyecciones se emplean instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc. Estos antecedentes se estudian a la luz de las técnicas llamadas de programación global,<sup>5</sup> en virtud de las cuales se formulan los planes de carácter global. Un programa global fija una serie de objetivos a la economía de un país; un nivel de ingresos por habitante por alcanzar, una tasa de inversiones, un nivel de consumo, etc. El programa global contiene dichas metas y las hace compatibles entre sí y con el volumen de recursos disponibles.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como la agricultura, los transportes, la vivienda, la minería y la industria. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas; frente al atraso agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola, con el objetivo de aumentar esta producción; ante un retraso en el sistema de transportes se formula un programa de desarrollo de los transportes, etc. El diagnóstico que se hace para la programación sectorial, es, por lo dicho, distinto de aquel que se practica en el caso de la programación global: persigue encontrar "los cuellos de botella" que se han generado en la economía. Las metas que contiene un programa sectorial tienden, precisamente, a eliminar dichos estrangulamientos.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, p. 8, México, 1952.

<sup>3</sup> CEPAL, *ibid.*

<sup>4</sup> Véase Seymour Harris, *Planeación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952.

<sup>5</sup> Véase CEPAL, *Introducción a la técnica de la programación*, op. cit.

<sup>6</sup> Jorge Ahumada, *Curso de teoría y técnica de la programación del desarrollo económico* (mimeografiado), 1957.



La preparación de proyectos es la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas. Se ha definido el proyecto de inversión como un conjunto de antecedentes que permite estimar las ventajas y desventajas económicas que tiene asignar recursos de un país para la producción de determinados bienes y servicios.<sup>7</sup> Los programas de desarrollo fijan los volúmenes de inversión y su orientación, y estas metas luego deben transformarse en proyectos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos concretamente en obras físicas. Tanto en la fase de programación, como de elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad, como se verá más adelante.

### *c) Los instrumentos globales de la programación*

Para formular y ejecutar programas, existen diversas técnicas de programación. El desarrollo experimentado por estas técnicas ha permitido llegar a construir verdaderos "instrumentos" de programación, sin los cuales no es posible crear un programa coherente. En el campo en que más se han perfeccionado estos instrumentos es en el económico; pero, sin duda, queda aún un gran trecho que cubrir para llegar a tener "instrumentos de precisión". Todos los sistemas de programación trabajan con magnitudes aproximadas, que fundamentalmente reflejan tendencias, siendo por tanto el cálculo de probabilidades la nota dominante en la programación.

Para dar contenido a los instrumentos de programación convergen diversas disciplinas científicas. En materias económicas, por ejemplo, se requiere el concurso de la teoría económica, de la econometría, del álgebra y el cálculo, de la contabilidad, de la tecnología, de la sociología, de la ciencia política, etc. Las técnicas de programación del desarrollo económico son esencialmente de síntesis: en ellas se funde una gran cantidad de conocimientos aportados por casi todas las ciencias.

Los instrumentos de programación tienden a facilitar la formulación, la ejecución o la evaluación de programas. Todos ellos prestan utilidad a cada una de estas fases, pero se emplean con mayor énfasis en unas que en otras, tal como se hará notar en cada caso.

Los principales instrumentos de la programación del desarrollo económico son: los modelos econométricos, los sistemas de contabilidad nacional y los presupuestos nacionales.

El orden establecido tiene cierta validez para el proceso lógico que debe seguirse en la formulación de programas. Los modelos teóricos permiten formar el esquema de clasificación de los sistemas de contabilidad nacional y por otra parte se nutren de la información aportada por dichos sistemas, y las proyecciones que, conforme a la mecánica del modelo teórico se haga de las cuentas sociales, da origen a los presupuestos nacionales.

Estos modelos entregan instrumentos adecuados de planificación y política económica. Toda política económica procura conseguir, simultáneamente, varios fines: aumentar la tasa de inversiones, equilibrar la balanza de pagos, financiar el presupuesto. Para alcanzarlo, el gobierno cuenta con ciertos medios, como obras públicas, devaluación de la moneda nacional, la tributación, etc. Pero estos medios pueden producir, además del efecto directo es-

<sup>7</sup> Véase CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426).

perado, efectos indirectos o subsidiarios que no sean contradictorios con los fines propuestos. Por ejemplo, uno de los fines de la política económica podrá ser detener el alza de los precios, para lo cual se pueden restringir los créditos, pero esta restricción puede producir disminuciones en la actividad interna y bajar la producción, con lo que podría frustrar otros fines de la política económica. Así pues, el énfasis colocado en ciertos objetivos debe compatibilizarse debidamente, para evitar tener que tomar medidas a continuación en otros frentes para contrarrestar efectos indirectos no previstos. Para corregir estos defectos se han ideado métodos que tienen en cuenta el aspecto de "simultaneidad" en las metas y medios. Se debe considerar, entonces, el conjunto de todos los medios y determinar la manipulación de ellos de un modo tal que produzcan la combinación adecuada de todos los efectos. Por ejemplo, los "modelos de decisión"<sup>8</sup> tratan de relacionar los fines y los medios en un solo juego de ecuaciones simultáneas. Para la construcción del modelo se toman ciertas variables, unas relativas a los fines (aumento del ingreso por habitante, ocupación plena, etc.), otras relativas a los medios (tasa de tributación, tasa de intercambio, nivel de salarios, etc.); y otras que describen la economía (los precios, el ingreso nominal, etc.). En seguida se fijan las "relaciones" que existen entre las variables; las relaciones pueden ser de definición (expresan identidades como la que existe entre ambos lados de las cuentas nacionales); relaciones técnicas (coeficientes de insumo-producto), y de comportamiento (curvas de demanda y oferta, ahorro e inversión, etc.).

Por lo general, los medios son determinados por los fines establecidos y esta simultaneidad trata de lograrse con el desarrollo del modelo o decisión. Los modelos de desarrollo se nutren de la información proporcionada por los sistemas de contabilidad económica.

Los sistemas de contabilidad económica y los presupuestos gubernamentales correspondientes constituyen la estructura conforme a la cual se organiza la información estadística a fin de hacer el análisis del pasado y proyectar el futuro. Para que estos "esquemas de información" cumplan un objetivo de fondo, y no se queden sólo en una presentación formal y ordenada de datos, es preciso utilizar las "técnicas sustantivas de programación".

La técnica de programación global del desarrollo permite fijar, a través de sus parámetros y variables, un orden de magnitudes del sistema económico que sirve de marco de orientación para formular las políticas de desarrollo de corto plazo. El presupuesto gubernamental moderno se formula ahora como parte integrante de sistemas contables nacionales, aplicando las técnicas de programación presupuestaria.

Cabe recordar que la programación del desarrollo económico a través de sus etapas de diagnóstico y proyecciones, fija el marco de referencia fundamental para la programación presupuestaria, y a través de la utilización de los modelos de programación determina el nivel de los gastos del sector público y los requisitos de su financiamiento interno y externo. Además determina la orientación fundamental del gasto público dentro de cada función y precisa el énfasis que debe darse a cada uno de los programas del presupuesto gubernamental. Como se ve, entonces, por un lado, la programación general fija el volumen del gasto público, y por otro, señala los criterios para su distribución por funciones. La programación presupuestaria es una técnica auxiliar que proporciona instrumentos para fijar, en el corto plazo, las actividades

<sup>8</sup> Véase Jan Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, North Holland Publishing C., Amsterdam, 1952, y *Econometrics*, The Bladsington C., 1951.

concretas que deberán ejecutarse por parte del gobierno para lograr el cumplimiento de las metas de largo plazo fijadas por la programación global. La técnica de la programación global, en suma, sirve para determinar el nivel del gasto público necesario para el cumplimiento de las metas del programa de desarrollo económico. En sus distintas fases, esta técnica va estableciendo el volumen del gasto público deseable, el volumen de demanda final que debe hacer el gobierno y la magnitud de las fuentes y usos de fondos que deben aportarse al proceso de inversión.

La técnica de la programación global fija en primer término el volumen de la demanda de la economía para un período determinado y su composición respectiva. Simplificando, se acostumbra a presentar los componentes de la demanda nacional a través de las siguientes relaciones:

$$\begin{aligned}PTB_1 &= Cp_1 + Ip_1 + G_1 + D_1 + X_1 - M_1 \\PTB_1 &= a(K_0 + I_1) \\D_1 &= d(K_0 + I_1) \\G_1 &= \alpha PTB_1 \\C_1 &= c PTB_1\end{aligned}$$

De acuerdo con las ecuaciones anteriores, se obtienen las siguientes relaciones: el producto sectorial bruto del año 1 ( $PTB_1$ ) es igual a la suma algebraica del consumo privado ( $Cp_1$ ), de la inversión neta privada ( $Ip_1$ ), de los gastos del gobierno ( $G_1$ ), de la depreciación ( $D_1$ ), de las exportaciones ( $X_1$ ) y de las importaciones ( $M_1$ ). La segunda ecuación muestra que el producto es igual al capital del año anterior ( $K_0$ ) más la inversión neta ( $I_1$ ), todo multiplicado por la productividad del capital ( $a$ ). La tercera, que la depreciación ( $D_1$ ) es igual al capital total ( $K_0 + I_1$ ), multiplicado por la tasa de depreciación ( $d$ ). La cuarta muestra que los gastos del gobierno ( $G_1$ ) son iguales a una tasa de participación ( $\alpha$ ) dentro del producto territorial bruto. Igualmente, el consumo privado sería igual a una tasa de participación ( $c$ ) dentro del producto territorial bruto.

Las relaciones anteriores sirven para proyectar la demanda final y sus componentes, siendo distintos los criterios que se utilizan para proyectar cada una de las variables. Se basan en el análisis de las posibilidades de la producción y su crecimiento determinados en el diagnóstico y en la prognosis, en el estudio de las perspectivas del mercado internacional para las exportaciones, en la capacidad de endeudamiento externo, y en la necesidad de mantener un cierto nivel de consumo por persona. Existen distintas fases de programación: en una primera etapa, se determina el volumen de la demanda final de la economía a través del modelo. Para estos efectos, su estructura se presenta en forma de presupuesto económico nacional, en la forma vista anteriormente. En seguida, corresponde determinar el origen sectorial de la demanda final, es decir, qué parte de aquella demanda deberá satisfacer cada sector. Para los efectos anteriores, se utilizan los "coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda". Una vez conocidas las ventas que cada sector hará a la demanda final para cumplir las metas respectivas, es necesario establecer la cantidad de producción que deberá generar cada sector. Este volumen de producción deberá crecer más allá de lo necesario para satisfacer la demanda final, puesto que no hay que olvidar que cada sector debe abastecer también las necesidades derivadas de la demanda intermedia. El volumen de producción bruta de cada sector se calcula aplicando los "coeficientes de requisitos

directos e indirectos por unidad de demanda final". Una vez determinado el valor bruto de la producción proveniente de cada sector, las ventas que cada uno tiene que hacer a los otros sectores se calculan aplicando los "coeficientes de insumo-producto". La aplicación de las técnicas anteriores da lugar a otro instrumento: el presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios.

Los pasos anteriores tienen por objeto hacer compatibles las metas entre sí y establecer las relaciones tecnológicas intersectoriales. Procede en seguida fijar en cuánto deberá crecer la capacidad instalada de cada sector en el año siguiente y de la relación producto-capital. Se determina por este camino el volumen de las inversiones necesarias y su composición por sectores se expresa en un presupuesto de inversiones nacionales.

Una vez conocido el volumen de inversiones, se requiere el estudio de su financiamiento y la especificación de los instrumentos de captación de los ahorros necesarios. Para lo anterior, se formula el presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión.

Calculada la tasa de incremento de la capacidad de producción instalada, y el volumen de inversiones necesarias, es preciso establecer las necesidades de mano de obra y la cantidad de insumos difundidos que requerirá el cumplimiento de las metas. También se elaborarán, entonces, presupuestos de mano de obra y presupuestos de insumos difundidos.

#### *d) Los presupuestos económicos nacionales*

Todas las fases de la programación global vistas anteriormente, van permitiendo en aproximaciones sucesivas la cuantificación de las distintas transacciones económicas que será preciso hacer para cumplir las metas del plan. Estas transacciones se sistematizan y compatibilizan a través de los métodos de la contabilidad social por partida doble y sus proyecciones, como vimos, dan origen a los presupuestos económicos, tal como se explicó anteriormente. En los presupuestos económicos nacionales, aparecen las transacciones proyectadas para cada una de las unidades económicas —empresas, personas, exterior y gobierno—, así como de cada uno de los sectores —agricultura, minería, industria, transportes y demás actividades económicas.

De conformidad con la técnica de programación expuesta anteriormente, los instrumentos presupuestarios que se pueden elaborar para expresarla, son los siguientes:

- Presupuesto económico nacional.
- Presupuesto de producción y disponibilidades de bienes y servicios.
- Presupuesto de inversiones nacionales.
- Presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión.
- Presupuesto de mano de obra.
- Presupuesto de insumos difundidos.

El presupuesto económico nacional constituye la proyección de la demanda total de la economía, presentada conforme a la técnica de la contabilidad social y dividida por unidades económicas. De esta manera, habrá una cuenta o presupuesto de las empresas, de las personas, del exterior, del gobierno y de capital. El presupuesto resumen muestra, en un alto nivel de consolidación, el valor de la producción a través del concepto de producto nacional bruto a

precios de mercado, en el lado de los gastos y de ingreso nacional bruto, en el lado de los ingresos.

El presupuesto de producción y disponibilidad de bienes y servicios equivale a una proyección de la matriz de relaciones interindustriales. En cada sector de la producción y en cada línea, muestra cómo se distribuyen las ventas de la producción de cada sector.<sup>9</sup>

El presupuesto de inversiones muestra las inversiones nacionales por origen y destino sectorial; las columnas representan los gastos de inversión en que debe incurrir cada sector para llegar a producir las cantidades proyectadas en el presupuesto de producción, precisando de qué sector provienen esos bienes y servicios y si son nacionales o importados. Las líneas situadas frente a cada sector contienen la producción de bienes de capital del sector respectivo e indican quiénes son los compradores.

El presupuesto de fuentes y usos de fondos de inversión muestra cómo se canalizan los ahorros de las unidades económicas y del sistema bancario hacia la inversión.

Existen, además, los presupuestos de mano de obra y los de insumos difundidos, que contienen, respectivamente, las cantidades de trabajadores que se requerirán para los planes productivos y los materiales más difundidos, como cemento, energía, etcétera.

A base de los presupuestos económicos nacionales, la técnica de la programación presupuestaria está en condiciones de hacer la programación de los gastos públicos y de los ingresos fiscales, conforme se detallará en capítulos próximos.

#### e) *Los planes de largo, mediano y corto plazo*

Los mecanismos de programación anteriores expresan los programas de largo, mediano y corto plazo.

i) *Los diversos tipos de planes.* Los países han formulado *planes generales* de desarrollo económico a largo plazo en los que se fijan tasas de crecimiento para el producto nacional y la creación de nuevas oportunidades para sus habitantes. Estos planes de largo plazo abarcan de cinco a diez años, y algunos de los gobiernos que los han formulado son, por ejemplo, Ceilán, con su plan de diez años; Irán, con su plan de siete años; la India, con su plan quinquenal; el Japón, con su plan quinquenal para 1956-1960 y su plan sexenal de 1958-1962; Yugoslavia, con su plan quinquenal, etc. También han formulado programas de desarrollo países como Paquistán, Afganistán, Nepal, Filipinas, Italia y muchos países latinoamericanos, según se detalla en otros capítulos. Estos planes son instrumentos de "orientación" de la gestión económica y social.

Las metas generales de crecimiento, fijadas en los planes de desarrollo económico de largo plazo, son expresadas con mayor detalle en la formulación de programas de inversiones públicas de mediano plazo. Estos planes tienen por objeto programar en detalle las inversiones estatales y se formulan en función de los planes generales de desarrollo. Los planes de inversión pública cubren, por lo general, de tres a cuatro años y comprenden la inversión total del sector público. Han formulado programas de esta clase países como Co-

<sup>9</sup> Véase CEPAL, *El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico* (E/CN.12/BRW.1/L.3).

lombia, Venezuela, Filipinas, los países centroamericanos, etc. Ellos constituyen instrumentos de "operación".

Tanto los planes generales de desarrollo económico como las planes de inversiones públicas, se expresan en proyectos concretos de inversión, en los que se asignan los recursos productivos a obras específicas, como centrales hidroeléctricas, carreteras, escuelas, puertos, hospitales y demás obras de esta clase.

Los planes generales de desarrollo, que por lo general son de largo plazo; los planes de inversiones públicas, que por lo general son de mediano plazo, y los proyectos específicos, son registrados por el gobierno en la distribución de sus recursos financieros en el presupuesto fiscal anual. El presupuesto del gobierno constituye el instrumento de ejecución inmediata o a corto plazo de los objetivos de largo y mediano plazo contenidos en los planes generales de desarrollo y de inversiones públicas. Se deben formular dentro del contacto de los planes operativos anuales, de los cuales forman parte.

La programación del desarrollo contiene la especificación de lo que se va a hacer en el tiempo futuro, y para poder realizarse se requiere su expresión *espacial*. Para estos efectos, los planes mencionados anteriormente deben dividirse según el ámbito geográfico o el espacio territorial que abarquen. Desde este punto de vista, los planes son de tres clases por lo menos: *planes nacionales, planes regionales y planes urbanos*.

Los planes nacionales de desarrollo y de inversiones y el presupuesto anual deben cubrir los agregados económicos y señalar las metas al nivel nacional por conseguir. Así como los programas globales necesitan de los sectoriales, los planes nacionales requieren de una expresión detallada al nivel de cada *región* o zona geográfica del país. Ello es tanto más importante cuanto que la economía de los países no es territorialmente homogénea y exige, por consiguiente, tratamientos especiales. Las entidades encargadas de esta clase de planificación son los gobiernos estatales, departamentales o provinciales y las corporaciones de desarrollo regional, como las existentes para el Valle del Tennessee, en Estados Unidos; el Valle del Papaloapan, en México; el Valle del Cauca, en Colombia, etcétera.

Los programas de desarrollo urbano tienen por objeto determinar la utilización del terreno en las ciudades. Para estos efectos, se levantan planos reguladores que indican de qué manera debe hacerse la urbanización futura de las ciudades, fijando los nuevos barrios, el emplazamiento de los edificios públicos, los sitios de recreo y deportes, los templos y áreas verdes, las fábricas, las escuelas y demás edificios necesarios a la población.

ii) *El funcionamiento del proceso de elaboración de planes*. En la sección anterior ya han quedado expuestos los instrumentos de la planificación. En la presente, se trata de mostrar la forma como debería organizarse el sector público para hacer posible el funcionamiento de un sistema de planificación. Se procura explicar cómo debe administrarse el mecanismo de planificación y cómo cada instrumento debe asignarse a una unidad administrativa específica que se encargue de su utilización, dentro de la estrategia establecida.

Para operar los mecanismos de orientación, los gobiernos han creado organismos centrales de planificación. Estos suelen ser de tres clases: un consejo político-técnico, integrado por el Presidente de la República y/o los ministros de carteras económicas y sociales; una oficina técnica de planificación central, integrada por especialistas en planificación; y un consejo consultivo, integrado por representantes de las empresas privadas y los trabajadores.

Estos organismos definen la estrategia de desarrollo para el largo, mediano y corto plazo, aprueban los planes y deciden las estructuras del presupuesto.

Los mecanismos de decisión y operación también son guiados por los consejos y oficinas mencionados, pero además consultan la participación de los ministerios de Hacienda, de Economía y de ramos económicos y sociales, en sus respectivos campos; de los bancos centrales y de la Oficina Central de Presupuestos.

Los mecanismos de ejecución están a cargo de los ministerios, organismos descentralizados, empresas públicas, gobiernos estatales y locales, contralorías, etcétera.

Los mecanismos de información están a cargo de las oficinas centrales y sectoriales de estadística, de los centros de investigación, etcétera.

Finalmente, los mecanismos de participación popular pueden ser los consejos consultivos a nivel presidencial que se creen (por ejemplo, el Consejo Consultivo del Perú, o el Grupo de Consulta de Colombia, etc.); y los consejos nacionales que se organicen a nivel ministerial o sectorial (por ejemplo, los consejos nacionales que existen en los ministerios en Colombia); y los consejos de instituciones financieras (por ejemplo, el Banco Central y el Banco del Estado, de Chile).

Todos los organismos que participan en el diseño y aplicación de los instrumentos mencionados, lo hacen conforme a un "proceso" en que existe una secuencia lógica.

La administración se inicia con la planificación de la acción a realizar. En este proceso no sólo participarán los técnicos de alto nivel, sino también los políticos, los administradores estatales, los trabajadores y los productores, en todos los niveles de la administración del Estado, comprendiendo los gobiernos provinciales y municipales. En el proceso de planificación se persigue la participación activa y organizada de toda la población tras los objetivos trazados.

Se comprenderá mejor el alcance del proceso de planificación si se tienen en cuenta todos los pasos y etapas que se deberían seguir en la elaboración y control de ejecución de los planes. El proceso se inicia con la formulación de un diagnóstico de la situación del país por parte de la Oficina Central de Planificación, a base de las cifras que le proporcione la Oficina Central de Estadísticas. En seguida, esa oficina postula una estrategia de desarrollo y una serie de metas de crecimiento globales, por sectores y por regiones, del producto nacional y regional. El diagnóstico y las metas provisionales de crecimiento, junto con el esquema de política de desarrollo que las sustentan, son elevados a consideración del Consejo Nacional de Planificación, donde se les examina con juicio político y técnico y se les relaciona con las aspiraciones de los sectores trabajadores y empresarios, a través de los consejos consultivos.

Con las observaciones hechas por estos consejos, la Oficina Central de Planificación trasmite a las oficinas sectoriales y regionales de planificación las metas provisionales por sectores (agricultura, minería, industria, etc.) y por regiones. Estas oficinas revisan estas metas, las coordinan con el diagnóstico sectorial que han formulado y las someten a los consejos nacionales sectoriales respectivos. Éstos las examinan y sugieren cambios, los cuales, luego de ser introducidos por las oficinas sectoriales, se comunican a cada servicio centralizado, descentralizado y a las empresas públicas. Estas últimas comunican las metas postuladas a cada fábrica, para discutir la forma de asignar los recursos a fin de obtener las metas postuladas. Con las observaciones, sugerencias, cam-

bios o ampliaciones, cada unidad productiva formula su programa de acción anual y de mediano plazo y lo envía a las empresas públicas, las que formulan el plan anual y de mediano plazo. Cada servicio central o descentralizado formula sus programas anuales y su plan de mediano plazo. Todos estos antecedentes vuelven a la Oficina Sectorial de Planificación, la que los revisa, compatibiliza y ajusta, formulando con todos estos antecedentes el proyecto de plan anual del sector correspondiente y del plan de mediano plazo. Estos proyectos son sometidos al Consejo Nacional, al ministerio del ramo y enviados a la Oficina Central de Planificación, donde se compatibilizan todos los planes sectoriales y se formula el proyecto de plan anual de desarrollo, el proyecto de plan de mediano plazo y el proyecto de plan de largo plazo, haciendo compatibles el largo con el mediano y el corto plazos, los sectores entre sí y con las metas globales, y las metas nacionales con las regionales. Aquí se comienzan a formular los presupuestos económicos nacionales mencionados en la sección anterior.

El Consejo Nacional de Planificación estudia estos proyectos y puede sugerir cambios y ajustes. En tal caso, estas sugerencias vuelven a los niveles ministeriales y de empresas públicas de producción. En esta fase, los organismos de todos los niveles, formulan, además, su presupuesto anual detallado por programas y proyectos.

Para lograr el ajuste entre las metas y los recursos, cada unidad productiva formula su presupuesto de mano de obra y de materiales y equipos, junto con el presupuesto financiero. Con todos estos antecedentes, la Oficina Central de Planificación formula más tarde las líneas globales del proyecto de presupuesto fiscal del sector público, el proyecto de presupuesto de recursos humanos, el proyecto de presupuesto de materiales y un presupuesto financiero global para toda la economía, en el que se cuantifican las fuentes y usos de fondos financieros.

Formulados los planes y sus presupuestos de recursos, éstos son discutidos por el Consejo de Planificación; aprobado por éste, se elevan al Presidente de la República, quien los discute con el Consejo de Ministros y ordena su promulgación. Los planes anuales y el presupuesto del sector público se someten a la consideración del Congreso Nacional; los presupuestos provinciales, a las asambleas provinciales y los municipales a las corporaciones respectivas.

Aprobados en la forma correspondiente, estos planes y presupuestos son puestos en ejecución. La Oficina Central de Personal vigila el cumplimiento del presupuesto de recursos humanos; la Oficina Central de Aprovisionamiento, el presupuesto de materiales; y la Oficina Central de Organización Administrativa recomienda ajustes en la organización. El presupuesto fiscal se ejecuta bajo la orientación de la Dirección General de Presupuestos. La ejecución de estos presupuestos se realiza en cada ministerio bajo la orientación de las oficinas sectoriales correspondientes, agrupadas dentro del Departamento Técnico de Administración, que debería existir en cada ministerio. Las oficinas de planificación y estadística analizan los progresos realizados; las de presupuesto y contabilidad ejecutan los gastos y los contabilizan. Una corriente de informes sobre la marcha de los trabajos se genera desde la base de la administración hacia los altos niveles para realizar la evaluación y control de los planes, programas y presupuestos. El Consejo Nacional de Planificación conoce los resultados obtenidos y recomienda los reajustes del caso.

En el esquema descrito, el presupuesto fiscal pierde el carácter tradicional



de mero libro de contabilidad, para transformarse en el plan anual del sector público, ampliándose su radio de acción no sólo a los ministerios y sus dependencias, sino también a las empresas y entidades descentralizadas, formulándose un presupuesto único del Estado.

### III. LOS PROGRAMAS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO Y EL PRESUPUESTO

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas. Para este efecto, se formulan planes de desarrollo económico, planes sanitarios, planes de educación, planes de vivienda, etc. Pero, como se dijo, estos planes de largo plazo deben ser detallados aún más, a fin de conducir las actividades estatales con el rico detalle de la experiencia inmediata. Para este efecto, se formulan "programas de trabajo" de corto plazo, por lo general un año. Es decir, la orientación contenida en el plan de largo plazo se lleva al nivel de operación en el programa concreto de acción, de corto plazo. El programa de trabajo anual emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan asignar los recursos humanos y materiales.

Los programas de trabajo se confeccionan, más que en unidades financieras y monetarias, en unidades físicas de "producto final" o en términos de "volumenes de trabajo". Es decir, se precisa cuántas cuerdas de calzadas se construirán en el año próximo, cuántos kilómetros de ferrocarril se extenderán y qué actividades deben desarrollarse. Determinadas las unidades físicas de producto final o de actividad se procede a calcular los "costos". Si se establece, por ejemplo, en el programa de trabajo la construcción de tantos miles de metros cuadrados en habitaciones populares, debe determinarse el costo de materiales y trabajo por metro cuadrado construido; si se establece que se educarán tantos niños en escuelas primarias, se calcula el costo de enseñanza por alumno; de esta manera se llega a fijar el costo de cada uno de los programas de acción. La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un "presupuesto". Presupuestar, en ese sentido, significa determinar la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos, y establecer de dónde se obtendrá ese dinero.

#### 1. RELACIONES ENTRE POLÍTICAS, PLANES Y PRESUPUESTOS DE CORTO PLAZO

Como se ha visto, existen cuatro aspectos fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas de trabajo; y 4) la confección de presupuestos.

Entre estos cuatro aspectos no hay, naturalmente, una separación nítida; muy por el contrario, existe una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica, por ejemplo, y la programación del desarrollo son tan estrechas que difícilmente puede saberse cuál es previa a la otra.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Al respecto, el profesor Hollis B. Chenery, de la Universidad de Stanford, sostiene que "un programa de desarrollo es un análisis económico que sienta las bases para formular y ejecutar la política correspondiente". Sin embargo, no hay una distinción clara entre la formulación de un programa y de una política, pues el uno y la otra se influyen recíproca-

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes. Estos últimos se confeccionan con ciertos supuestos que fija la política gubernativa, y una vez elaborados dan al gobierno un punto de referencia para formular políticas concretas y de detalle en materias tributarias, cambiarias y monetarias.

Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto.<sup>11</sup> Presupuestar es uno de los elementos del proceso total de planificación. La programación implica, primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines. En segundo lugar, implica la reducción de estas alternativas de un número muy amplio a uno pequeño y, finalmente, la prosecución del curso de la acción adoptada, a través de un programa de trabajo.

El presupuesto desempeña una parte secundaria en la primera fase, pero tiene una creciente importancia en la segunda. Facilita el proceso de elección proveyendo las bases para comparaciones sistemáticas entre alternativas en juego. Permite comparar los costos de cada solución y cuantificar relativamente las ventajas y desventajas de cada proyecto. El presupuesto es, en consecuencia, uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar todo el proceso de la programación. En suma, programar y presupuestar son ceptós ligados entre sí, pues uno forma parte del otro.

Fijadas estas metas a la acción a través de la programación y calculados los costos de los recursos en el presupuesto, procede combinar en la acción los esfuerzos de los recursos humanos y materiales para obtener los fines propuestos en los planes. La combinación de los esfuerzos para cumplir un propósito determinado se llama organización. Estos esfuerzos, además de ser combinados, deben regularse en el tiempo y en el espacio, operación a la que se denomina coordinación.

En resumen, puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero ésta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada. Esta debe ser discutida, pesada y aprobada en el presupuesto anual por los órganos legislativos existentes, y posteriormente ejecutada por la organización ejecutiva del Estado, llámense ministerios, empresas, etc., a través de las operaciones de organización, dirección y coordinación ejecutiva. Las operaciones financieras realizadas deben ser contabilizadas y la información utilizada en el

mente. La principal función de un "programa" es la de lograr la compatibilidad de los distintos tipos de política. Véase Hollis B. Chenery, "Política y programas de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, N° 1.

<sup>11</sup> Como lo sostiene Frederick C. Mosher, profesor de la Universidad de Syracuse, "presupuestar y planificar no son exactamente sinónimos, por definición". Si decimos que un hombre "planea" un viaje, queremos decir algo diferente que cuando decimos que "presupuesta" un viaje. La primera expresión significa que él proyecta ir a alguna parte en un tiempo futuro en un medio de transporte determinado. La segunda, sugiere que él está proyectando la manera de conseguir y distribuir los fondos disponibles para hacer el viaje. Presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad: lo que se va a hacer y lo que va a costar. No es por coincidencia que pensemos que la planificación del viaje viene primero que su presupuesto. Hay presunciones de que antes que entremos en el proceso de presupuestar debemos tener algún objetivo y un programa en mente. Frederick C. Mosher, *Program Budgeting: Theory and Practice*, p. 48, Nueva York, 1954.

análisis y control de los resultados de la acción. El análisis de lo alcanzado se evalúa sistemáticamente, es decir, se compara lo logrado con lo propuesto, se estudian las desviaciones y se proponen los cambios o reformas para los programas del período siguiente. Estos dan lugar a nuevas decisiones políticas y a nuevos planes y programas, y se repite nuevamente el proceso.

## 2. EL PRESUPUESTO-PROGRAMA

Los planes de largo y mediano plazo, como ya se dijo, deben ser ejecutados en el corto plazo, por lo general uno o dos años, a través de programas específicos de acción inmediata. Cuando se trata de programas gubernamentales, sean éstos de operación o de inversión, se incorporan al presupuesto fiscal, el que 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 y se le llama presupuesto-programa. Este podría dividirse en un presupuesto de funcionamiento y en un presupuesto de desarrollo.<sup>12</sup> Ambos pueden dividirse en programas específicos de operación y programas específicos de capital, con sus proyectos de inversión. En este sentido, planificar consiste en formular planes de largo y mediano plazo y programas de acción de corto plazo.

De acuerdo con lo expuesto, sería falso considerar la planificación de largo plazo y la de corto plazo como alternativas separadas. Se debe estimar que, por el contrario, la ausencia de una u otra desvirtúa la idea de planificación. En efecto, los programas de corto plazo que no se formulan dentro del contexto de uno de largo plazo, sólo pueden representar la racionalización de las decisiones inmediatas, pero no garantizan su eficacia y solidez si no tienen en cuenta objetivos a conseguir en períodos de mayor alcance. Por otra parte, la planificación de largo plazo resultaría insuficiente, ya que la visión más amplia y las perspectivas que ofrece no se justifican por sí mismas sino en la medida en que influyen en la acción inmediata. De conformidad con los planteamientos anteriores, la planificación está formada, como se dijo, por dos tipos de instrumentos. Uno de orientación de la conducta de desarrollo y otro de operación de la acción inmediata. Revisten el carácter mencionado, en primer lugar, los planes de desarrollo económico y social de largo plazo,<sup>13</sup> los

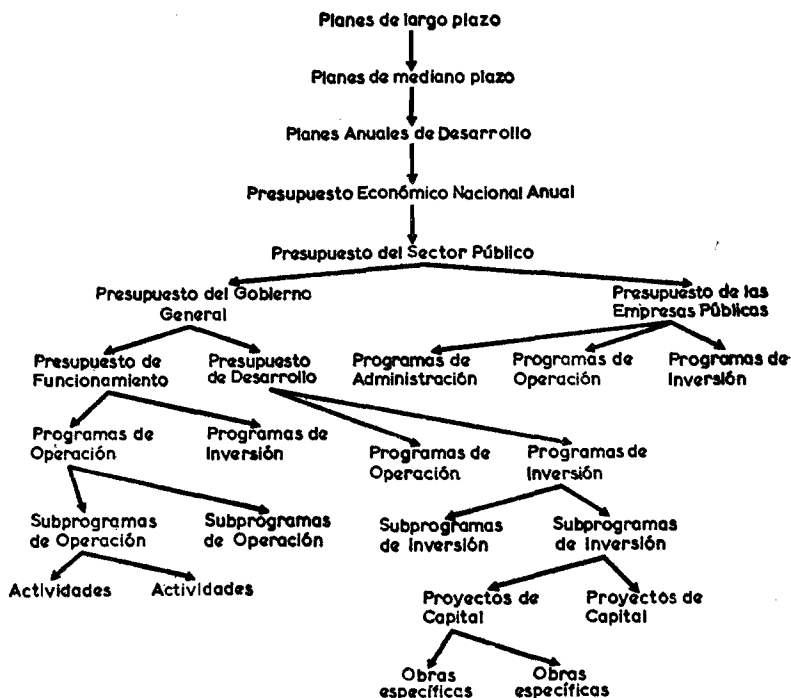
<sup>12</sup> El Seminario de Clasificación y Administración Presupuestaria en Sudamérica, celebrado en Santiago de Chile, en 1962, "recomendó la conveniencia de adoptar un criterio nuevo para clasificar los programas dentro del presupuesto, dividiéndolos en programas para el funcionamiento de administración pública y en programas para el desarrollo económico y social. Se estimó que ese criterio guardaba más relación con la clasificación funcional de los gastos y que procuraba mostrar los propósitos inmediatos con las actividades establecidas en los programas. Esta división de los programas permite identificar mejor el sentido del esfuerzo estatal, midiendo no sólo la adición de capital que significan ciertos programas, sino también los aumentos de productividad que es posible obtener por otras vías como, por ejemplo, los gastos en educación, en salud pública y en otros servicios sociales que mejoran la calidad y capacitación de los recursos humanos, elevando su rendimiento y su aporte a la economía. Se sugirió estudiar la posibilidad de formular un presupuesto de funcionamiento y un presupuesto de desarrollo económico y social que pueda estar estrechamente ligado a los planes de desarrollo económico y social que se haya formulado para el largo y el mediano plazo".

<sup>13</sup> Se pueden citar, en América Latina: el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71, de Bolivia; el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70, de Colombia; y el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-70, de Chile.

planes de desarrollo de mediano plazo,<sup>14</sup> y los planes de inversiones y de actividades del sector público de mediano plazo; y en segundo, los presupuestos económicos nacionales, los planes anuales de desarrollo y los presupuestos-programas de los gobiernos.<sup>15</sup> Al respecto, véase el cuadro 9.

CUADRO 9

*Esquema de la integración de la planificación de largo, mediano y corto plazo con el presupuesto fiscal*



La concepción de contar con instrumentos orientadores y de operación integrados ha sido aceptada incluso en los países socialistas donde se ha criticado la idea de planificar con exceso de detalles el futuro, con los complejos sistemas de balances, y se ha abierto paso el concepto de que las metas de los planes deben estar relacionadas con aspectos generales, fijándolas en términos de números índices que representan directivas, pero que los objetivos generales sean ejecutados a través de otros planes que fijen metas financieras para propósitos que tienen el carácter predominante operativo.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> El Plan de Desarrollo Económico y Social 1963-65, de Brasil; el Plan de la Nación 1963-66, de Venezuela; y el Plan de Desarrollo 1963-66, de México.

<sup>15</sup> Los presupuestos-programas de Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Venezuela y otros países latinoamericanos.

<sup>16</sup> Véase Dr. J. Lubowick, *Budgetary Planning in the Framework of Economic Planning in Socialist Countries*, Public Finance, Vol. XVIII, N° 1, 1962.

### 3. LA TÉCNICA DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

Todas las distintas clases de programas mencionados anteriormente se elaboran con técnicas específicas de programación y se expresan en instrumentos apropiados a cada caso.

Los planes de desarrollo económico se formulan a base de la técnica de programación del desarrollo económico y se expresan en instrumentos llamados presupuestos económicos. Los planes de inversiones públicas se formulan de conformidad con la técnica de programación de las inversiones públicas y se expresan en presupuestos de inversiones. Los proyectos se elaboran de acuerdo con la técnica de preparación y evaluación de proyectos.

Los planes gubernamentales de corto plazo en el que se fijan las actividades que desarrollará el gobierno en el año siguiente, se formulan de acuerdo con la técnica de programación presupuestaria y se expresan en el presupuesto-programa del gobierno. La técnica de la programación presupuestaria tiene diversas características principales, las que se pueden resumir en los siguientes puntos: 1) es una técnica auxiliar de la programación del desarrollo; 2) cubre principalmente el corto plazo; 3) es una técnica especializada en cuanto abarca el ámbito de un sector, como es el gobierno; 4) utiliza dimensiones reales y financieras a la vez, y 5) abarca un campo interdisciplinario.

En primer término, se la concibe como una técnica auxiliar de la programación general del desarrollo, por cuanto su tarea consiste en detallar —al nivel de programas, actividades y proyectos— las decisiones de gastos públicos y su ocupación entre ahorro e inversión, que son proporcionados por la técnica de la programación global.

En segundo lugar, los períodos que abarca comprenden lapsos cortos de un año en la parte de detalle, pero puede contener en sus proyecciones macro-fiscales unos dos a cinco años. La programación fiscal es un instrumento de ejecución y operación de planes de largo plazo; se la concibe más relacionada con el corto plazo y especifica en detalle las actividades a realizar para cumplir los planes.

En seguida, la programación presupuestaria trabaja con las transacciones y actividades de un sector económico bien definido, que es el gobierno. Sus decisiones pueden ejecutarse bajo el imperio de la ley y los recursos estatales movilizarse conforme se decida.

La programación presupuestaria, en cuarto lugar, trabaja con dimensiones financieras y reales; por una parte, utiliza la contabilidad para medir las transacciones fiscales y, por otra, usa unidades físicas para fijar las metas sectoriales. La programación presupuestaria implica la conjunción del análisis de la corriente de ingresos, por una parte, y de las corrientes reales, por otra.

Finalmente, esta técnica se nutre de problemas que corresponden a diversas técnicas o disciplinas, como, por ejemplo, aspectos educacionales, de ingeniería, de salud pública, etc. Toma de estas técnicas los criterios fundamentales y expresa en sus análisis las formas concretas de acción y financiamiento.

Conforme al esquema expuesto, la programación presupuestaria se expresa en el presupuesto-programa, que es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato tras las metas de corto plazo, concebidas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazo.

Los programas anuales cumplen dos funciones principales, a saber: ligar la acción inmediata con el plan de largo y mediano plazo, y servir de instrumento para coordinar las decisiones generales adoptadas en el alto nivel del gobierno y las decisiones de detalle adoptadas en los niveles 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.

Los programas anuales constituyen, por consiguiente, un instrumento que cada unidad administrativa ejecutora, dentro de la pirámide de organización del gobierno, utiliza para definir sus metas y programas de trabajo con el fin de guiar su acción y controlar los resultados obtenidos.

La suma de todas las decisiones, en todos los niveles del gobierno, conforma el plan de acción inmediata del gobierno y constituye un instrumento para guiar la acción gubernamental dentro del conjunto de la economía. En este sentido, cumple un papel decisivo el instrumento llamado presupuesto económico nacional, a través del cual se hacen compatibles las decisiones de ingreso y gasto del gobierno general con el resto de la economía.

El programa anual es, en consecuencia, no una imposición de los altos niveles de la administración, sino que al constituir el verdadero esquema de acción de cada oficina pública, pasa a ser la necesidad de la buena administración de cada una de ellas. Pero el programa anual no sólo incorpora las iniciativas de los empleados del gobierno, sino que además capta las ideas, conocimientos y las iniciativas creadoras del sector privado, a través de consultas con los representantes de la producción y del trabajo.

Como se ve, el programa anual es el gran instrumento para movilizar la voluntad de los ejecutores públicos y de la población beneficiaria, tras los objetivos de los planes. Una formulación de programas operativos sin el compromiso directo asumido por todos los interesados tendría pocas posibilidades de éxito. En los tiempos actuales los planes y programas, elaborados a espaldas del empleado, del obrero y del empresario, tienen pocas posibilidades de cumplirse con éxito.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Jorge, *Curso de la teoría y técnica de la programación del desarrollo económico* (mimeografiado), Santiago de Chile, 1957.
- Chenery, Hollis, "Política y programas de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. III, N° 1, Santiago, 1959.
- Harris, Seymour, *Planeación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952.
- Mosher, Frederic, *Program Budgeting: Theory and Practice*, Nueva York, 1954.
- Naciones Unidas, CEPAL, *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Introducción a la técnica de la programación, Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/436); *El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo económico* (E/CN.12/BRW.1/L3), Santiago, 1959; *Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Centroamérica* (ST/TAA/Ser.C.14), ciudad de México, 1953; *Informe del Seminario de clasificación presupuestaria en la región de la CEAL* (ST/TAA.Ser.C/25), Bangkok, 1955; *Informe del segundo Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica* (ST.TA/Ser.C/39), Santiago, 1959; *Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica* (E/CN.12/634), Santiago, 1962; *Informe del Seminario de clasificación y admi-*

- nistración presupuestarias en Africa, Addis Abbeba, 1961; *Informe del Seminario de clasificación y administración presupuestarias en América Central*, San José, 1963; *Manual de presupuestos por programas y actividades* (E/CN.12/BRW.2/L.4); *Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital* (E/CN.12/BRW.2/L.4/Add.1); *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5).
- Simon, Smithburg y Thomson, *Administración pública*, Puerto Rico, 1956.
- Tinbergen, Jan, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam, 1952.
- Vuskovic, Pedro, *Técnicas de planificación* (mimeografiado), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1962.

## *Experiencias en la utilización del presupuesto fiscal como herramienta de planificación*

El uso del presupuesto fiscal como instrumento de planificación ha sido aceptado en la época actual por los gobiernos, tanto en países que están organizados bajo el sistema de empresa privada, como de economía centralmente planificada.

En este capítulo se reseñan brevemente algunas de las experiencias más significativas que se han realizado en los años recientes. Su propósito es ilustrar al lector acerca de la forma como se emplea en diversos casos la herramienta presupuestaria fiscal como un mecanismo de planificación.

### *a) El empleo del presupuesto como herramienta de desarrollo en Europa*

La importancia atribuida al desarrollo como objetivo de la economía nacional, ha llevado a algunos países europeos a reestructurar sus prácticas fiscales. Como es natural, en muchos casos el sistema fiscal existente fue establecido para enfrentar condiciones que ya han cambiado radicalmente y que en las circunstancias actuales pueden, en realidad, impedir el desarrollo.<sup>1</sup>

En algunos países, el presupuesto ya ha sido integrado con planes de desarrollo a largo plazo, y usado para ese fin. En Noruega, por ejemplo, el presupuesto es utilizado constantemente para influir en el nivel y patrón de las inversiones. Si se juzga que los ahorros privados, por sí solos, serían insuficientes para financiar el nivel de inversión considerado apropiado para el desarrollo, el gobierno mismo toma bajo su responsabilidad proporcionar estos ahorros. Manteniendo un nivel de impuestos que era relativamente alto comparado con otros países, el gobierno durante la última década creó sobrantes en las cuentas corrientes y de inversión, que en gran medida canalizó de vuelta a los negocios privados a través de los bancos controlados por el gobierno, a un bajo porcentaje de interés. No ha habido falta de demanda para los fondos así habilitados. Durante la década del 50, el 30 por ciento del producto neto nacional fue dedicado a la formación de capital real, en comparación con el porcentaje corriente de más o menos 20 por ciento para los países miembros del Mercado Común Europeo. Del total de los ahorros usados para financiar esta inversión, el sector público proveyó casi la mitad.

Francia también ha integrado el presupuesto a sus métodos de planificación. Las autoridades del presupuesto trabajan en estrecha unión con los organismos planificadores y sus expertos participan en el proceso de elaborar el presupuesto. Una de las principales dificultades enfrentadas al montar el presupuesto con vista a objetivos de desarrollo, es que en forma tradicional los presupuestos son aprobados anualmente, a pesar de que un plan, generalmente, requiere de un gasto a largo plazo para proyectos de inversión. Para reconciliar este conflicto, los franceses emplean una técnica autorizada por

<sup>1</sup> Tomado de "The Budget as a Tool of Economy Policy", *The OECD Observer*, N° 7, septiembre de 1963.



un decreto de 1959, que utiliza las llamadas "autorizaciones de programas" y "créditos de pago". La autorización de programa fija la cantidad que puede ser usada en un programa de inversión durante el transcurso de varios años. Se aprueba conjuntamente con el presupuesto anual pero permanece en vigencia después de la terminación del año, vale decir, hasta que es cancelada o revisada. El crédito de pago señala qué cantidad del gasto total de inversión puede ser usada durante el año en curso. También es aprobado conjuntamente con el presupuesto, sobre una base anual.

En Suecia existe un sistema de presupuesto doble. En el presupuesto corriente se regulan los ingresos y gastos de la administración del Estado, en tanto que el presupuesto de capital se refiere exclusivamente a las actividades e inversiones de capital del Estado. El sistema de formulación de un sistema de capital está basado en una reforma presupuestaria aprobada por el Parlamento en 1944. Desde el presupuesto de 1944-45 hasta el presente se viene aplicando este régimen, con el propósito de dar una visión clara de la inversión bruta a realizar y de las fuentes de financiamiento correspondientes. Los títulos de gasto comienzan con las erogaciones de inversión para las empresas del Estado, seguidos por aquellos del fondo de bienes raíces, avances al fondo del tesoro, etc. La clasificación de las transacciones de capital no distingue entre inversiones reales e inversiones financieras.

En los Países Bajos, el presupuesto está estimado sobre bases brutas y se divide por unidades administrativas. Desde 1950 incluye un ítem para depreciación de activos durables. En este país se utiliza el presupuesto para la ejecución y contabilización de los planes nacionales.

#### *b) Empleo del sistema de presupuesto por programas en los Estados Unidos*

El sistema presupuestario del gobierno federal ha experimentado importantes cambios en el último siglo. Estas transformaciones pueden estudiarse dividiéndolas en tres períodos principales. El primero va de 1921 a 1939; el segundo, de 1939 a 1950; y el tercero, desde 1950 en adelante. En realidad, el sistema de presupuesto por programas y actividades comenzó a aplicarse en el último período en el gobierno federal, aunque su uso en ese país se remonta a antes de 1920. En efecto, este sistema se aplicó en los años 1913-15 en un pequeño municipio de Richmond, en el estado de Nueva York. El método consistía en una clasificación excesivamente detallada y muy inflexible de los programas a cumplirse, por lo que el sistema debió ser abandonado.

La tendencia imperante daba mayor importancia a los aspectos legales y contables del presupuesto y triunfó en definitiva en 1921, al dictarse la ley federal de presupuesto y contabilidad. El primer período se inicia, pues, con la dictación de la ley mencionada, que representa una elaboración y sistematización de algunas leyes vigentes. Esta ley establece la creación de la Oficina del Presupuesto como entidad asesora del Presidente, siendo su director nombrado por éste. Además, estableció la Oficina General de Contabilidad, que creó el cargo de contador general. Esta oficina prescribía los sistemas financieros del gobierno y realizaba los procesos de auditoría fiscales. De esta manera se consagró definitivamente un sistema tradicional de presupuesto que ponía especial énfasis en el control legal y contable de las operaciones fiscales. Esta tendencia fue recogida por la misión Kemmerer y aplicada en diversos países de América Latina a través de sus conocidos trabajos en países como Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.

En Estados Unidos durante los años 20 no hubo experiencias en materia de presupuestos por programas y la literatura apenas se refirió a este sistema, pese a la insistencia con que la Comisión Taft sobre Economía y Eficiencia recomendó la introducción de métodos presupuestarios de acuerdo con la índole de las obras que deberían hacerse. La crisis de 1930 produjo algunos cambios en el sistema presupuestario: se fortaleció el gobierno federal y se subrayó la centralización de las responsabilidades ante el ejecutivo. El uso de la política fiscal con fines anticíclicos sólo vino a influenciar el sistema presupuestario en el año 1939. En la década de los años 30 sólo la autoridad del Valle del Tennessee,<sup>2</sup> a la altura del año 1934, inició los trabajos de reforma presupuestaria, identificando los programas y logros alcanzados.

El segundo período se inicia en 1939 y alcanza hasta 1950. Sólo en el año 1939 comenzaron a ponerse verdaderamente en práctica las ideas formuladas 18 años antes y se consagraron los poderes para que el Presidente se transformara en el administrador general de la rama ejecutiva. Para este efecto, el Plan de Reorganización I, de 1939, aprobado por el Congreso, creó la Oficina Ejecutiva del Presidente, y transfirió a ella la Oficina del Presupuesto del Departamento del Tesoro. Asimismo, las funciones de la Junta Central de Estadística y del Comité Central de Estadística fueron transferidas a la Oficina del Presupuesto, y la Junta de Planeamiento de Recursos Nacionales fue transferida a la Oficina Ejecutiva.

Por decreto ejecutivo número 8248, del 8 de septiembre de 1939, se asignaron a la Oficina del Presupuesto las funciones siguientes: 1) ayudar al Presidente en la preparación del presupuesto y en la formulación del programa fiscal del gobierno; 2) supervisar y controlar la administración del presupuesto; 3) efectuar investigaciones tendientes a preparar planes perfeccionados de administración y asesorar a las dependencias ejecutivas y entidades autónomas públicas en lo que toca al mejoramiento de la organización y práctica administrativa; 4) cooperar con el Presidente en el logro de un servicio de gobierno económico y eficaz; 5) asistir al Presidente dando curso y coordinando las recomendaciones de los distintos departamentos sobre proyectos de ley y recomendando al ejecutivo las acciones legales que deban tomarse, conforme a la práctica establecida; 6) colaborar en la consideración, aprobación y, cuando sea necesario, preparación de los decretos ejecutivos y declaraciones de *política general*; 7) planificar y fomentar el mejoramiento, creación y coordinación de servicios estadísticos, federales y otros; 8) mantener informado al Presidente acerca de la marcha de las actividades de las dependencias del gobierno en lo que se refiere a nuevas iniciativas, trabajo en curso y tareas terminadas, así como de la sincronización entre las labores de las distintas dependencias gubernamentales.

Hubo una reorganización total de la Oficina del Presupuesto. Junto a la oficina del director se establecieron 5 divisiones, muchas de las cuales eran una continuación de elementos antes existentes: a) División de Estimaciones, encargada de la formulación del presupuesto; b) División de Administración, encargada de los informes sobre la marcha de los trabajos, divulgación y mejoramiento de la administración; c) División Jurídica, en que se estudiaban todos los proyectos de ley, decretos y declaraciones de política pública; d) la División de Estándares Estadísticos fue encargada de revisar y coordinar los programas estadísticos e informativos, formas, cuestionarios, métodos y

<sup>2</sup> Ver Kull Donald, "Budget Administration in the TVA", Tennessee, 1938; y "Decentralized Budget. Administration in the TVA", Winter, 1949.

técnicas; e) la División Fiscal, que sucedió a la Junta de Planeación de Recursos Nacionales, organismo encargado de planeamiento y de política.

El sistema de presupuesto por programas y actividades se estableció por primera vez en el gobierno federal, en el ejército, en la marina y en la aviación. En 1946, el Departamento de Marina presentó su presupuesto para 1948 con dos sistemas de clasificaciones: una clasificación por objeto y otra clasificación por programas. Este trabajo suponía una simplificación de los renglones de gasto del Departamento; de 52 partidas, se redujeron a sólo 21. Este trabajo de avanzada fue seguido de esfuerzos similares en las demás ramas militares hasta establecerse en todo el Ministerio de Defensa. Posteriormente, esta experiencia influyó en la Comisión de Organización de la Rama Ejecutiva del gobierno (Comisión Hoover). Entre tanto, la Oficina del Presupuesto había terminado una reclasificación sumaria, de carácter funcional, para fines contables. La Oficina de Contabilidad General, el Departamento del Tesoro y la Oficina del Presupuesto dieron luego los primeros pasos para mejorar los métodos de contabilidad en el gobierno. Basándose en estos progresos, la Oficina del Presupuesto, los departamentos y las instituciones autónomas introdujeron un inventario de actividades como un suplemento de las detalladas clasificaciones por objeto.<sup>3</sup>

Sobre la base de estos trabajos, la Comisión Hoover, en su informe sobre presupuesto y contabilidad, recomendó como primera medida "que todo el concepto presupuestario del gobierno federal sea reacondicionado mediante la adopción de un presupuesto basado en funciones, actividades, proyectos. A esto lo designamos como presupuesto por actividades".<sup>4</sup> Esta recomendación fue apoyada por la proposición de A. E. Buck en el informe de la Comisión sobre Fuerza Trabajadora, al afirmar: "Un presupuesto por programas o por actividades debería sustituir al presente presupuesto, a fin de presentar en un documento más conciso los gastos del gobierno federal en términos de servicios, actividades y trabajo proyectado más bien que de cosas compradas." La ley de Seguridad Nacional estableció en 1949 que el presupuesto de Defensa Nacional "debería ser preparado, presentado y justificado, hasta donde sea posible, y ser administrados programas".<sup>5</sup>

El tercer período se inicia en 1950 con la dictación de la ley sobre procedimientos presupuestarios y contables, que incorporó gran parte de las recomendaciones de la Comisión Hoover y revisó y amplió la ley de 1921 en todo lo relativo a presupuesto. En esta ley no se menciona el presupuesto por programas ni se especifica la separación de los programas de operación de los de capital, como sucede en el Ministerio de Defensa, autorizándose cualquier clasificación de los datos que se estime conveniente. La flexibilidad de la legislación permitió incorporar el método de presupuesto por programas en el gobierno federal a partir de 1950.

El sistema sufrió en 1956 algunos cambios importantes. Acogiendo las recomendaciones de la segunda Comisión Hoover se dictó la ley 863 de agosto de 1956, que establece cambios en el sistema de contabilidad y un presupuesto basado en costos en todas las dependencias ejecutivas y simplifica las asignaciones. Se inicia así la etapa del llamado *Cost-based budget*, que pone especial énfasis en la medición de los costos de las actividades a realizar para cum-

<sup>3</sup> Daniel Borth, *Performance Budgeting in the Federal Government*.

<sup>4</sup> Informe de la Comisión Hoover, 1950.

<sup>5</sup> Véase Chester Glassen, *Development of the Performance Budget Structure in the Department of the Army*, 1951.

plir los programas. Otro paso significativo fue dado en 1961 al introducirse reformas para mejorar el control presupuestario por parte del ejecutivo y del legislativo.<sup>6</sup>

*c) Ensayos de utilización del presupuesto como herramienta de planificación de los países poco desarrollados*

En estos países, el presupuesto se está utilizando principalmente como instrumento de ejecución de planes de desarrollo de largo y mediano plazo. Se discutirá primero la experiencia de los países de Asia y Africa y luego la de América Latina.

i) *Experiencia de algunos países poco desarrollados de Asia.* En el continente asiático, la técnica del presupuesto por programas y actividades sólo comenzó a implantarse en la década de 1950. Algunos de los países que se han iniciado en el sistema, son: Filipinas, Tailandia, China (Taiwan), Irán, etcétera.

Como en cualquier país de Asia, en las Filipinas hasta antes de 1954 el presupuesto era tradicional y sólo detallaba los bienes y servicios que el gobierno adquiría, sin mencionar las funciones que pensaba desarrollar, el volumen de trabajo necesario para cumplirlas y su costo. Se hizo necesario modernizar el sistema prestando mayor atención a las cosas que el gobierno "hace", más bien que a las cosas que el gobierno "adquiere". El cambio de orientación condujo a la implantación del presupuesto basado en programas, proyectos y actividades.

En 1956 se eligieron 12 dependencias u oficinas, una por cada departamento ejecutivo, como grupo piloto para implantar el nuevo sistema. Como paso inicial, se elaboraron conceptos acordes con los principios del presupuesto de actividad en relación con cálculos para presupuesto, ejecución, información y contabilidad. La experiencia acumulada en las 12 oficinas sirvió para extender el sistema en años posteriores al resto de los organismos gubernamentales.

El cambio en el sistema presupuestario produjo una reorganización de la Comisión de Presupuesto, que asesora al Presidente de la República. Fue necesario establecer servicios de asesoría al jefe de presupuesto en las ramas de política fiscal, operaciones presupuestarias, análisis legislativo, servicios administrativos, servicios de personal y en la administración general. Los expertos en política fiscal aconsejan y proponen los planes y la política fiscal, los programas en los cuales debe hacerse mayor hincapié, las prioridades de los proyectos y actividades, etc. El Servicio de Operaciones Presupuestarias es responsable de la preparación y revisión del presupuesto anual así como de su ejecución y control. La Sección de Planeación Presupuestaria se encarga de estudiar mejores métodos de elaboración, revisión, ejecución y control del presupuesto. La Sección Jurídica asesora en cuanto al análisis de leyes específicas y proyectos de ley preparados por entidades del poder ejecutivo.

Con fines de desarrollo económico, el gobierno filipino elabora planes fiscales quinquenales. Estos planes fiscales a largo plazo contienen proyecciones de lo que el gobierno tiene intención de realizar durante varios años y estimaciones aproximadas de las necesidades fiscales. En la confección de estos planes se consideran como guías fundamentales: el principio del equilibrio

<sup>6</sup> Véase *Financial Management in the Federal Government*, preparado por el Committee on Government Operations, United States Senate, 1961.

presupuestario; el uso provisional de créditos internos para financiar proyectos de capital; política tributaria encaminada a satisfacer los requisitos financieros esenciales y que no desaliente a la actividad privada; deuda pública de acuerdo con el crecimiento económico del país; tarifas protectoras a actividades nacionales de interés general y racionalización del gasto público.

Uno de los objetivos básicos del plan fiscal es proporcionar estímulos a la actividad privada, dándole la oportunidad de desempeñar un papel cada vez más significativo en el desarrollo del país.

El plan fiscal quinquenal sirve como base para establecer el plan financiero y fiscal del presupuesto, que se presenta por programas. Los pasos dados para su implantación fueron los siguientes:<sup>7</sup>

- a) Elaboración en cada dependencia de un programa que cumpla con las funciones y actividades que se le han encomendado.
- b) Los programas se subdividen en proyectos según las funciones y actividades principales u otras clasificaciones que describan el trabajo que ha de ejecutarse.
- c) En cada proyecto se determina la unidad medida del trabajo. Esta unidad se fija en consonancia con el resultado final del trabajo que se va a emprender.
- d) Identificación de las fuentes de financiamiento. Un programa puede financiarse por medio de fondos generales, especiales, fiduciarios y por medio de bonos.
- e) Los gastos de los años pasados y presente se organizan en relación con el nuevo proyecto, estableciéndose a través de los registros de contabilidad y presupuesto.
- f) Hasta donde sea posible, se reúnen datos sobre los resultados logrados en cada proyecto en años anteriores.
- g) Existencia de un sistema de información interna en cada dependencia para medir el progreso de los planes de trabajo. Cada dependencia debe enviar mensualmente un informe a la Comisión de Presupuesto especificando las obligaciones contraídas y los trabajos llevados a cabo.

En el establecimiento del presupuesto de actividad las oficinas del gobierno fueron asesoradas por la Comisión de Presupuesto con el objeto de lograr uniformidad en la estructura de programas y proyectos en todo el gobierno.

Conforme con el nuevo método establecido, el proceso de elaboración presupuestaria consta de tres etapas: 1) planeación o establecimiento de metas de actividad dentro de los límites especificados; 2) cálculo de la cantidad de funcionarios, materiales, servicios y otros medios necesarios para alcanzar las metas y los desembolsos correspondientes; y 3) revisión y análisis de los cálculos hechos en el punto anterior para establecer su concordancia con las metas y límites especificados.

La planeación comienza con la declaración presidencial sobre la política fiscal a seguir, los límites presupuestarios y los programas en los cuales se hará mayor hincapié. El jefe de la Comisión de Presupuesto se encarga de concretar esas declaraciones en límites y objetivos definidos para luego elaborar cálculos presupuestarios.

<sup>7</sup> Véase Fernando Dizon y Juan S. Agcaoiti, *Presupuesto por actividad en Filipinas* (mimeografiado), 1959.

Los secretarios de departamento se encargan de establecer un programa amplio para su secretaría dentro de los límites de la política fiscal fijada, de aprobar los objetivos de las oficinas a su cargo, y establecer las cifras generales de gastos.

El director de oficina prepara y revisa los planes preliminares y los objetivos de la oficina conjuntamente con el secretario de departamento; fija con el jefe de sección los objetivos y programas de trabajo que, al integrarse, servirán como base para calcular las peticiones de su dependencia.

El jefe de sección es el encargado de llevar a cabo el programa de trabajo aprobado para su sección. Para guiarse en la ejecución de los programas asignados debe contar, entre otras cosas, con análisis del trabajo en la actualidad y un cálculo del progreso que se debe lograr durante el resto del período.

Tanto el secretario de departamento como el jefe de oficina cuentan con la asesoría de funcionarios de la Comisión de Presupuesto. El funcionario presupuestario ayuda al secretario en la planeación, coordinación y programación del trabajo que se requiere para la preparación del presupuesto de todo el departamento.

Los cálculos presupuestarios consisten en la estimación de los fondos necesarios para llevar a cabo el trabajo. La preparación de los cálculos es responsabilidad del funcionario de presupuesto. Para ello, imparte instrucciones sobre los datos que deben suministrarse y su forma de presentación; asigna las tareas y responsabilidades a las personas encargadas de recolectar y presentar los datos; confecciona un plan de labores que le permite realizar el trabajo en el tiempo previsto y revisar y ajustar los datos antes de su presentación.

La revisión comprende la verificación de los datos y el análisis de los cálculos presupuestarios para cerciorarse de que los objetivos básicos y los requisitos de recursos son exactos y están de acuerdo con las guías y los límites impuestos. La responsabilidad de la revisión está también a cargo del funcionario de presupuesto, quien se encarga de confeccionar un plan detallado de revisiones. Se hacen juntas para discutir el presupuesto de cada oficina, siendo éstas presididas por el secretario. Los cambios propuestos por el secretario deben ser llevados a cabo por las oficinas.

La ejecución presupuestaria se inicia una vez aprobados los fondos por el Congreso; el funcionario de presupuesto se encarga de establecer presupuestos de ejecución para cada unidad administrativa. Como se mencionó anteriormente, los jefes de sección son los que deben ejecutar los programas y tratar de alcanzar las metas propuestas. Las funciones del director de oficina y del secretario consisten en identificar los problemas que se presentan y de remediarlos. Además, estos funcionarios son los responsables ante la Comisión de Presupuesto y el Congreso de las variaciones que ocurran en los planes acordados.

El control presupuestario es función del Presidente de la República, quien debido a sus múltiples actividades delega esta responsabilidad en el jefe de presupuesto y los jefes de departamentos y oficinas.

El control del presupuesto se ejerce a través del sistema de asignaciones, del sistema de información y del sistema de control de las dependencias de gobierno. Estos sistemas son prescritos y administrados por el jefe de presupuesto.

Las asignaciones de fondos se hacen trimestralmente por programa y proyecto, y en tres rubros principales: servicios personales, gastos de conserva-

ción y otros gastos de operación y equipo. Las asignaciones se hacen de acuerdo con los niveles de trabajo proyectados. El jefe de presupuesto está autorizado para suspender las asignaciones cuando los ingresos son inferiores a la suma presupuestada y puede aprobar transferencias entre proyectos y modificaciones de los planes de trabajo cuando sea conveniente. Para darle mayor flexibilidad a las asignaciones, los jefes de las dependencias están facultados para transferir fondos entre los rubros anteriormente mencionados, siempre que se justifique y se encuadre dentro de la ley.

El sistema de información suministra los datos necesarios para determinar las políticas de asignaciones. El jefe de presupuesto exige de las dependencias informes sobre los ingresos, la suma de los gastos y la cantidad de trabajo llevado a cabo. Combinando el sistema de asignaciones con el de información, el jefe de presupuesto está en condiciones de impedir los déficit y el desperdicio, cumpliendo con la ley de presupuesto y la política presidencial.

A los funcionarios de las dependencias corresponde aplicar un sistema de control interno sobre el uso de las asignaciones y la realización de la labor proyectada. El control de la labor realizada está íntimamente ligado con el plan de trabajo formulado.

Otro sistema de presupuesto por programas se ha implantado en China (Taiwan). Se comenzó a aplicar estas técnicas en el presupuesto de la Comisión de Desarrollo del Shihmen en 1959. Esta Comisión tiene por objetivos el riego, el control de crecientes, el abastecimiento público de agua y la generación de energía.<sup>8</sup>

Los objetivos se cumplen a través de quince programas principales de trabajo, subdivididos en subprogramas y actividades. Se están comenzando también a aplicar mediciones cuantitativas del trabajo en los programas y subprogramas de construcción de la Comisión. En la ejecución del presupuesto, la información de los gastos se basa en el sistema de obligaciones. Con este propósito, el libro mayor de asignaciones se ha separado del sistema contable básico, de tal manera que los registros de costo y de obligaciones para cada actividad pueden ser llevados simultáneamente. Basándose en la experiencia adquirida, se ha elaborado un plan especial para extender la técnica de presupuesto-programa a otras actividades gubernativas.

En *Tailandia*, a partir del presupuesto de 1960 se ha centrado el énfasis en programas y proyectos. El presupuesto contiene más de 150 programas y cada uno de ellos se ha subdividido en proyectos. Las estimaciones de las oficinas de gobierno deben ser hechas por programas y proyectos, justificándolas en términos de trabajo por realizar. Se ha intentado también relacionar los desembolsos financieros con los resultados físicos alcanzados.

Las distintas experiencias realizadas en el continente asiático se han inspirado fundamentalmente en la metodología desarrollada en los Estados Unidos. En el caso de las *Filipinas*, sin embargo, la reforma presupuestaria ha sido más profunda que en aquel país, pues implicó cambios no sólo en la programación, sino también en el sistema contable, en tanto que en los Estados Unidos el sistema de presupuesto por programas y actividades se superpuso a una estructura contable existente.

El sistema filipino abre los programas a nivel de oficinas, sin una integración entre los programas conexos, como sucede en el método norteamericano; pero es más amplio que éste en cuanto presenta un mayor detalle acerca de

<sup>8</sup> Los datos han sido tomados de Krishna Naidu, "United Nations Technical Assistance in Performance Budgeting", *The Federal Accountant*, Vol. XI, N° de junio de 1962.

las actividades a las que denomina proyectos. No existe en las Filipinas una nomenclatura que relacione los programas presupuestarios con los planes sectoriales de desarrollo económico.

ii) *Ensayos realizados en Africa*. En este continente, la programación presupuestaria ha surgido como una necesidad para llevar a la práctica con programas anuales los planes gubernamentales de desarrollo a largo plazo.

Las necesidades de la planificación inducen a un cambio en los métodos de administración presupuestaria tradicional que centraba todo su interés en los aspectos financieros, el objeto del gasto y su control. Estos métodos se alteran y se centra la atención en los programas, es decir, en los propósitos que se persiguen con el gasto, en el costo y en las metas expresadas en términos físicos y reales.

Se ha comprendido que la adopción de la técnica de presupuestos por programas puede traducirse en una coordinación adecuada entre planificación y presupuesto. Los gobiernos comprenden que éste constituye, en esencia, un "plan de trabajo que especifica los objetivos concretos que se piensa alcanzar durante el ejercicio fiscal, formulados sobre la base de la labor que se piensa cumplir o de los servicios que el gobierno suministra, conjuntamente con los costos respectivos".<sup>9</sup> La identificación de áreas homogéneas de trabajo y de objetivos concretos exige una clasificación de los gastos en funciones, programas, actividades y proyectos para la asignación de recursos, ejecución e información. La adaptación de los sistemas de información y contabilidad a esta clasificación permite conocer los trabajos realizados y su costo y comparar los gastos estimados con los gastos realizados.

La introducción de reformas básicas en los métodos tradicionales de administración presupuestaria en los países africanos ha sido posible sólo en forma parcial por la escasez de personal suficientemente entrenado. Por ello, se ha recomendado<sup>10</sup> mantener la presentación actual del presupuesto, introduciéndole paulatinamente los aspectos importantes de un presupuesto por programa. En el corto plazo esto puede conseguirse de dos maneras. Por un lado, puede procederse a la incorporación gradual en etapas sucesivas de estos conceptos en el presupuesto mismo, con miras a una adopción total posterior en todas las fases del presupuesto. Ghana así lo ha hecho. La otra posibilidad consiste en ampliar los análisis de costos y cumplimiento que se llevan a cabo actualmente, tratando de extender su aplicación a otras áreas de la actividad gubernamental. En este caso los resultados obtenidos pueden ser presentados como información complementaria de las operaciones ejecutadas por las distintas dependencias. Los países que han ensayado estos métodos, son: la República Árabe Unida y la República de Ghana.

La organización de las finanzas públicas de la República Árabe Unida habíase ceñido al modelo inglés hasta antes de la revolución de 1952. El proceso de nacionalizaciones, la necesidad de adecuar el sistema presupuestario a los requerimientos de la planificación, el crecimiento de la esfera de acción del gobierno, el aumento vegetativo de las necesidades públicas originado por el crecimiento de la población y por la urbanización, fueron algunos de los aspectos que indujeron a importantes cambios en la estructura del sistema fiscal.

<sup>9</sup> Véase Naciones Unidas, División Fiscal y Financiera, *Some Problems in Financial Administration in African Countries* (mimeografiado), abril de 1962.

<sup>10</sup> Véase Naciones Unidas, *Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Africa*, Addis Abbeba, Etiopía, septiembre de 1961.



Sin embargo, las transformaciones en el sistema financiero, como ha ocurrido en otros procesos revolucionarios, podrían calificarse de lentas e incompletas después de diez años de gobierno. Ello se explica por la urgencia que tiene el Estado en atender problemas de gran prioridad como son los internacionales, las nacionalizaciones, la reforma agraria, y nuevos y ambiciosos proyectos, aspectos que absorben la atención del aparato administrativo.

Lo anterior significa que por lo general se agregan nuevas funciones al Estado, sin producir al mismo tiempo cambios orgánicos y de procedimientos que tiendan a aumentar la eficiencia del sector público en su conjunto. El Estado crece "por agregación", pero no hay una correspondencia entre dicho crecimiento cuantitativo y la calidad de los servicios que presta el gobierno a los ciudadanos. En la República Árabe Unida se ha producido un extraordinario crecimiento de los gastos públicos, una ampliación del sector público, y la necesidad de adecuar el sistema fiscal a un método centralizado de planificación del desarrollo económico y social. Todo ello ha conducido a una serie de cambios en la estructura presupuestaria y en el sistema de financiamiento fiscal.

Desde 1952 hasta 1961 no se produjeron grandes cambios en la conformación del presupuesto fiscal. Este era estructurado conforme a los métodos tradicionales y cubría principalmente el gobierno central, es decir, los órganos del Estado, los ministerios y sus dependencias. El resto del sector público preparaba sus propias estimaciones y las ejecutaba libremente. El presupuesto se presentaba dividido en dos partes: el presupuesto corriente y el presupuesto de desarrollo.

En julio de 1961, la Ley de Socialización transformó la estructura del sector público, a consecuencia de la nacionalización de gran cantidad de empresas privadas. Al producirse la incorporación de dichas actividades al sector público, la función de productor de bienes y servicios estatales, confiada al sector empresarial público, pasó a ser tan importante como el sector productor de servicios administrativos ubicado en el gobierno central. Al cambiar la estructura del sector público había, naturalmente, que transformar el sistema presupuestario.

Otro factor que hacía necesario el cambio del sistema presupuestario era la promulgación, en julio de 1960, del Primer Plan Quinquenal 1960/61-1964/65, cuyas metas deberían ser alcanzadas mediante planes anuales, los cuales, a su vez, se expresan en el presupuesto anual. El primer plan anual fue incorporado en el presupuesto de desarrollo para 1960-61.

Los aspectos mencionados anteriormente, plantearon la necesidad de redefinir el sistema presupuestario, adaptándolo a las funciones de servir de instrumento de planificación de las actividades del Estado como productor de servicios generales indivisibles y como productor de bienes y servicios.<sup>11</sup> Esto

<sup>11</sup> El Banco Central de Egipto resume en *Economic Review*, Vol. II, N° 3, El Cairo, 1962, p. 281, los principales cambios introducidos en el presupuesto de 1962-63 de la siguiente manera: 1) la supresión del presupuesto de desarrollo; 2) el remplazo de la anterior clasificación de los gastos (entre corrientes y de capital), por una nueva basada en funciones (servicios y empresas); 3) la separación de las asignaciones en grupos, a saber, las del sector servicios y las del sector empresas, ambos incluyendo gastos corrientes y de capital; 4) la incorporación en las empresas de presupuestos de fuentes y usos de fondos, tanto para las empresas matrices como para las afiliadas; y la clasificación de los gastos por sectores en conformidad con los diversos sectores que comprende el plan, y de los ingresos de acuerdo con su naturaleza.

llevó a la división en dos partes del presupuesto para la gestión<sup>12</sup> de 1962-63 en adelante:

1. *Presupuesto de servicios públicos*, que comprende los ingresos y gastos de la administración pública que presta servicios generales a la población sin costo para el público.

2. *Presupuesto de las empresas*, que incluye los ingresos y gastos de las entidades públicas encargadas de producir bienes y servicios para la venta en el mercado.

El presupuesto del sector público se presenta sobre las bases del presupuesto tradicional, y sus gastos son ordenados de acuerdo con la clasificación de las actividades usadas en el Plan Quinquenal. La estructura general del presupuesto parece adecuada, pues junto con comprender todo el sector público incluye en los dos presupuestos mencionados a los sectores básicos. A su vez, el presupuesto de servicios públicos comprende tres subsectores: 1) Presupuesto de servicios; 2) Presupuesto de la administración local; y 3) Presupuestos anexos.

En el primero figuran los órganos del Estado, los ministerios y sus dependencias; en el segundo, los gobiernos locales; y en el tercero, las instituciones descentralizadas o fondos especiales, como el Fondo de Desarrollo del Algodón, la Universidad de El Cairo, la Universidad de Alejandria, la Universidad Ain Shams, la Universidad Assiut, la Universidad Al Azhar, el Servicio de Radio, el Consejo para el Bienestar de la Juventud, el Centro Nacional de Investigación, la Organización de Energía Atómica, y otros.

La introducción de todo el sector público en el presupuesto y la ampliación de dicho sector mediante las nacionalizaciones han determinado cambios en la forma de financiar el presupuesto. Desde luego, una parte importante de los gastos se sufraga ahora con las utilidades de las empresas públicas, las que se incorporan a los fondos fiscales. Los ingresos tributarios representaban en 1962-1963 el 47 por ciento de los ingresos, y las utilidades de empresas el 53 por ciento restante. La clasificación de los ingresos que se utiliza es la que se indica a continuación: 1) Impuestos sobre la renta y la riqueza; 2) Impuestos a los bienes y transacciones; 3) Impuestos de sellos; 4) Rentas de servicios; 5) Ingresos extraordinarios; 6) Ingresos provenientes de los presupuestos de las empresas; y 7) Recursos de préstamos y créditos.

Los gastos del presupuesto de servicios públicos se clasifican por institución y por objeto del gasto, teniendo esta última clasificación un ordenamiento por renglones económicos.

La clasificación por sectores usada en el presupuesto y en el plan, es la siguiente: 1) Agricultura; 2) Riego y avenamiento; 3) Electricidad; 4) Represa de Aswan; 5) Industria; 6) Transporte y comunicaciones; 7) Canal de Suez; 8) Vivienda y servicios públicos; 9) Defensa, policía y justicia; 10) Educación; 11) Salud; 12) Cultura y recreación; 13) Servicios sociales y religiosos; 14) Aprovisionamiento y almacenamiento; y 15) Investigación científica.

Metodológicamente, la coordinación del plan con el presupuesto se produce a través de una clasificación global de tipo uniforme que garantiza una distribución funcional. No existe, sin embargo, una clasificación presupuestaria por programas, actividades y proyectos que permita una coordinación detallada a nivel operacional en el seno mismo de la administración pública y de las empresas; sólo existe tal clasificación para los gastos de capital. El gobier-

<sup>12</sup> El ejercicio fiscal dura desde el 1º de julio de un año hasta el 30 de junio del año siguiente.

no, sin embargo, está interesado en introducir gradualmente el método de presupuesto por programas y actividades a fin de conseguir una coordinación de ese tipo que haga posible un control más efectivo de la ejecución.

El presupuesto de las empresas se clasifica de la misma manera, salvo los cambios que son propios de la naturaleza de ellas. El patrón de clasificación de los gastos es el que sigue:

<i>Título I:</i>	Ingresos propios
<i>Título II:</i>	Ingresos provenientes de inversiones financieras
<i>Título III:</i>	Préstamos
	a) Locales
	b) Externos
<i>Título IV:</i>	Subsidios del gobierno
<i>Título V:</i>	Otros ingresos

Los cambios en la estructura del presupuesto reseñados anteriormente sirven para analizar las transformaciones de fondo operadas en la política fiscal del gobierno, a las cuales tendieron a dar lugar.

En Ghana, los trabajos se iniciaron en 1959 con la creación de la Oficina de Presupuestos como un departamento del Ministerio de Finanzas, integrada por un secretario y seis asesores, y encargada de proponer la política presupuestaria y de preparar estimaciones anuales de gastos e ingresos. Sus principales funciones eran:

- a) Asesorar a los ministerios y departamentos en la preparación de sus estimaciones de gastos corrientes y gastos de capital. Para las estimaciones de gastos de capital se consulta a la Comisión de Desarrollo.
- b) Aconsejar al Ministro de Finanzas en la preparación del presupuesto y en la formulación del programa fiscal.
- c) Controlar la ejecución del presupuesto. El control de los gastos de capital está a cargo de la Comisión de Desarrollo, en estrecho contacto con la Oficina de Presupuesto.
- d) Examinar y recomendar la aprobación de estimaciones suplementarias de gastos.
- e) Llevar a cabo investigaciones de las actividades de los ministerios y departamentos para establecer el costo de los programas y las necesidades futuras.
- f) Informar al Comité Permanente de Desarrollo sobre los ingresos y gastos de ministerios y departamentos, ambos de acuerdo con las estimaciones anuales de gastos corrientes y de capital.

Para la preparación del presupuesto de 1960-61 se estimó conveniente introducir por etapas el presupuesto por programas.<sup>13</sup> Como objetivo inmediato, se solicitó de los ministerios y departamentos la estimación de sus gastos, de acuerdo con el trabajo o servicio que esperaban cumplir, y que trataran de mejorar la presentación y disposición de las estimaciones. Las estimaciones globales correspondientes a cada ministerio o departamento se consideraron como título del gasto y las estimaciones por actividad o programa departamental como subtítulo del gasto.

<sup>13</sup> Véase *Budget Reforms in Ghana*, documento preparado por los participantes de la República de Ghana en el Seminario de Administración y Clasificación Presupuestaria del Africa (mimeografiado), 1961.

Las estimaciones para un subtítulo debían subdividirse en forma estándar en los siguientes ítems: 1) Emolumentos personales; 2) Viajes y transporte; 3) Gastos generales; 4) Otros gastos; y 5) Gastos extraordinarios. En algunos casos se podía agregar un sexto ítem, que correspondía a subvenciones.

Cada ítem debía, a su vez, subdividirse en subítems. Por ejemplo, en el ítem "emolumentos personales" los subítems distinguen entre cargos con jubilación, cargos sin jubilación y otros subsidios personales. En el ítem "gastos generales" se establecieron subítems aplicables a la mayoría de los departamentos. Bajo "gastos extraordinarios" los subítems distinguen entre obras menores de capital, mobiliario de oficina, vehículos motorizados, etc. Las estimaciones de cada ministerio eran reunidas en un volumen de estimaciones anuales. Previamente, se enviaba un memorándum general indicando el número de departamentos de cada ministerio, los montos requeridos por cada uno de ellos, y los cambios ocurridos en la composición, funciones y gastos totales del ministerio. En el mes de septiembre de 1959 se enviaron circulares que fijaban la política general y las instrucciones para la preparación de las estimaciones. Las estimaciones ministeriales debían ser enviadas en el mes de enero.

En la preparación de las estimaciones, los departamentos eran asesorados por empleados de la Oficina de Presupuesto. Posteriormente estas estimaciones eran examinadas críticamente por empleados presupuestarios y discutidas en presencia de representantes departamentales.

Durante el mismo período, las dependencias gubernamentales encargadas de la recepción de ingresos procedieron a estimar los ingresos fiscales para el período presupuestario, manteniendo las mismas tasas de impuestos, derechos, etc. Las estimaciones de los ingresos estaban sujetas al mismo examen crítico que las estimaciones de gastos. Uno de los problemas principales radica en la estimación de los ingresos que generará el derecho de exportación del cacao.

Las estimaciones del presupuesto 1960-61 no solamente identifican los programas departamentales, sino también proporcionan una clasificación de los gastos según su objeto. Los títulos, subtítulos, ítems y subítems de gastos han sido codificados. Se utilizan nueve dígitos, divididos en series de tres. Los tres primeros codifican el título del gasto e identifican al departamento, ministerio o secretaría. Los dos dígitos siguientes de la segunda serie identifican los subtítulos y el tercer dígito a los ítems. La tercera serie identifica a los subítems.

Para la preparación del presupuesto de 1961-62 se hicieron algunas reformas. Desde luego, a partir de mayo de 1961 la Oficina de Presupuesto pasó a depender directamente del Presidente de la República, integrándose en un solo organismo con la Comisión de Desarrollo. Se pretendió con ello mejorar el control financiero de los gastos.

Se presentaron en un solo documento las estimaciones de los gastos corrientes y de capital, creando bajo cada subtítulo un nuevo ítem: "gastos del plan de desarrollo". Esta integración permite conocer el gasto total estimado de los programas de cada ministerio. Se consiguieron otras ventajas secundarias, como mejoramientos en los estados informativos, en la división de las actividades departamentales, y en algunos casos la introducción de unidades de trabajo. Con respecto al control presupuestario, se estableció que las autorizaciones para gastar los fondos de acuerdo con las estimaciones se harían anualmente, pero después se varió de sistema, otorgando autorizaciones

trimestrales. Especiales dificultades ofrece el control de los gastos de capital por el avance diferente de los proyectos, lo que crea problemas de liberación de fondos, y al respecto se adoptaron medidas para evitar la solicitud de fondos suplementarios que dificultaran el control.

En la actualidad, se tropieza con dos dificultades serias en la aplicación del nuevo sistema. Una de ellas es la escasez de personal especializado en las nuevas técnicas. El otro es el atraso de las informaciones contables suministradas por la Oficina de Contabilidad, que hace difícil la elaboración y el control de las estimaciones.

iii) *Experiencias realizadas en América Latina.* Diversos países de América Latina están realizando ensayos en materia de planificación del desarrollo y de programación presupuestaria. En la fase actual se han abordado especialmente los problemas relativos al establecimiento de presupuestos por programas y actividades, a ser utilizados dentro del contexto de planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

Los presupuestos por programas y actividades han venido a sustituir presupuestos tradicionales que estaban diseñados para facilitar la contabilización y la auditoría, en perjuicio de su uso para fines de política económica y social y de racionalización y programación de la actividad gubernativa. Pero la crisis financiera de muchos países y la urgencia por ejecutar programas de desarrollo han impuesto la necesidad de lograr que los recursos se asignen en función de ciertas prelación. Con este propósito se ha visto la conveniencia de fijar en el presupuesto la responsabilidad específica de las cosas que deben hacerse y se ha acentuado la urgencia de dar flexibilidad a los trámites, mejorando, asimismo, el mecanismo de decisión de las actividades gubernamentales.

Sin embargo, las reformas presupuestarias iniciadas han encontrado dificultades en su operación, pero es razonable pensar que ellas se superarán una vez que se readapte el mecanismo contable y se perfeccione la planificación y la administración.<sup>14</sup>

El grado de avance es diferente en los países, debido a que la planificación ha sido iniciada en distintas épocas por los gobiernos nacionales. En Centroamérica, numerosos países acaban de implantar mecanismos de planificación, mientras en América del Sur existe una tradición más antigua.

Con respecto a Centroamérica, cabe destacar los esfuerzos que han venido realizando países como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Guatemala y El Salvador. Por ejemplo, Costa Rica está tomando las medidas para el funcionamiento de una Oficina de Planificación directamente adscrita al Presidente de la República, encargada de la formulación de planes de largo,

<sup>14</sup> Las dificultades principales nacen de que el sistema presupuestario ya no puede considerarse como un instrumento con un objetivo unilateral, como podría haber sido en una concepción ortodoxa de las finanzas públicas, sino como una pieza que tiene que ajustarse en un sistema multisectorial en que los diferentes compartimentos se proveen recíprocamente de informaciones básicas para decidir unitariamente ciertos objetivos fundamentales. El presupuesto es así un instrumento de objetivos múltiples, entre los cuales se destacan los de constituir un mecanismo de decisión para las acciones del sector público y de administración de los recursos que se le asignan; contribuir a medir la eficiencia con que se ejecutan dichas acciones; proveer de información a las propias oficinas de presupuesto para el mejor desempeño de su cometido; proveer de información que facilite la formulación y revisión periódica de los planes y las estadísticas básicas nacionales; proporcionar cifras de control del cumplimiento de los planes; y facilitar el manejo general de la política fiscal. CEPAL, *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5), 1962.

mediano y corto plazo. También se prevé el funcionamiento de oficinas sectoriales de planificación en los ministerios. Los planes de desarrollo serán coordinados con el presupuesto fiscal, estableciendo una estrecha vinculación entre los mecanismos de planificación y presupuesto.

En el año 1963 la República de Costa Rica aprobó la Ley N° 3087 del 25 de enero, en la que establece que el presupuesto anual sea presentado en la forma tradicional y además "según programas a desarrollar en el curso del año siguiente". Presentado en esta forma, recibe el título de Presupuesto Económico, y correspondió al presupuesto de la vigencia de 1964 asumir por primera vez esta forma; para 1965 y 1966 se han formulado presupuestos por programas en el gobierno central. Conjuntamente, se reorganizó la Oficina de Presupuestos y pasó a constituirse en el Departamento de Planes Anuales de la Oficina de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República.

En Honduras existe un Consejo Nacional de Economía encargado de preparar un plan general de desarrollo económico. El Consejo Nacional de Economía es presidido por el Ministro de Economía y Hacienda, y lo integran otros ministros y altos funcionarios de gobierno. El Consejo ha elaborado un Plan Cuatrienal de Inversiones que debería guardar estrecha relación con el presupuesto general de egresos e ingresos, el cual debe ser programado. El presupuesto de 1962 establece que "para este año el plan de trabajo del gobierno ha sido estructurado a base de programas", pero en realidad la aplicación del método del presupuesto por programas y actividades sólo se inicia a partir de 1964 al prepararse el presupuesto bajo esta forma, y para 1965 y 1966 se ha continuado perfeccionando el sistema.

En Nicaragua existe una Oficina de Planificación, creada en 1962 como una dependencia de la Presidencia de la República. Por ser tan reciente la coordinación es incipiente y tiende a fortalecerse a partir de 1964, al presentarse el presupuesto por programas y actividades. En Cuba existe la Junta Central de Planificación a nivel del Consejo de Ministros que ha elaborado el Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico, que se coordina por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda con los presupuestos anuales del sector público.

En Haití existe un esfuerzo incipiente de establecer el presupuesto programado por parte de la Oficina de Presupuesto dependiente del Ministro de Hacienda.

En América del Sur se han venido realizando esfuerzos en diversos países por impulsar los trabajos de planificación.<sup>15</sup> En Bolivia, los organismos responsables de la planificación, son: la Secretaría Nacional de Planificación, creada en 1960; y el Consejo Nacional de Desarrollo Económico, que funciona desde 1961, organismos que tienen la responsabilidad de elaborar y sancionar los planes de desarrollo de largo y mediano plazo, entidades que aprobaron a comienzos de 1961 el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-71, y los planes bienales para 1963-64 y 1965-66. Corresponde a la Secretaría Nacional velar por la coordinación de dicho plan con el Presupuesto Fiscal Anual, que se prepara por la Dirección General del Tesoro y Presupuestos dependiente del Ministerio de Hacienda y Estadística.

En Bolivia, el sistema de presupuesto por programa ha sido implantado en forma gradual, iniciándose el proceso a mediados de 1960. En una primera

<sup>15</sup> Las informaciones aquí presentadas han sido tomadas de Naciones Unidas, *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica* (ST/TAO/SER.C/58-E/CN.12/634/Rev.1), Santiago de Chile.

etapa, se estableció el sistema sólo en el gobierno central, abarcando los distintos ministerios. El esquema de programas se ajustó a las características de la administración pública y se abrieron los programas al nivel de direcciones generales. Esta fase se cumplió en la elaboración del presupuesto correspondiente a la vigencia de 1961. En una segunda parte, se ha procurado lograr la coordinación del presupuesto fiscal con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y con los planes bienales.

En el presupuesto de 1962, los gastos públicos se presentaron divididos por ministerios, y éstos en: 1) función, 2) programa, 3) subprograma y 4) actividad. De esta manera se determina el costo de cada uno de ellos en términos globales. Los presupuestos de inversión se dividieron en: 1) función, 2) programa, 3) subprograma y 4) proyecto. La denominación de proyecto se aplica a cada obra específica, como escuela, carretera, puente u hospital. Los programas, subprogramas y actividades se presentan abarcando los siguientes aspectos: 1) descripción literaria de las metas del programa, subprograma o actividad, coordinando así el Presupuesto con el Plan de Desarrollo; 2) descripción de actividades o tareas a cumplir para alcanzar las metas; 3) especificación de la unidad ejecutora del programa o actividad; 4) indicación del personal, clasificado por profesiones; 5) lista de partidas, según el objeto del gasto; y 6) fondos con cargo a los cuales se financia. Estas fases de la estructura de un programa, subprograma y actividad se aplicaron para el Presupuesto de Funcionamiento, y se presentan simplificadas para el Presupuesto de Inversión, según las cifras disponibles. Las distintas modalidades expuestas anteriormente, se han comenzado a extender a las entidades autárquicas del sector público boliviano a partir de 1962.

En los presupuestos correspondientes a 1963 y 1964 se procuró perfeccionar el sistema implantado, pero es a partir de 1965 que se adquiere mayor madurez. El presupuesto se presenta clasificado por sectores de actividad, se simplifican los esquemas de programa y se comienza a extender a todo el sector público.

En Colombia, las entidades de planificación central, son: el Consejo Nacional de Política Económica, encabezado por el propio Presidente de la República e integrado por varios ministros de Estado; y el Departamento Administrativo de Planeación, que es la secretaría técnica de dicho Consejo y tiene la tarea de formular los planes de desarrollo económico de acuerdo con las orientaciones del Consejo Nacional. El gobierno aprobó en 1961 el Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1961-70. Las metas de largo plazo contenidas en dicho plan para el mediano plazo se expresan en el Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, en que se detallan los gastos de inversión que realizarán el gobierno nacional, los institutos descentralizados, las empresas públicas y los gobiernos departamentales y municipales. Para el corto plazo, los dos planes mencionados se concretan en el Presupuesto Fiscal Anual, que se presenta clasificado por programas y actividades y dividido en Presupuesto de Funcionamiento y Presupuesto de Inversiones. Este último corresponde al primer año del Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas.

En el caso de Colombia, los presupuestos de los años 1960 a 1966 contienen una detallada clasificación de programas que corresponde a la del plan cuatrienal en todo lo que atañe a la inversión y a la prestación de servicios económicos y sociales. El sistema presupuestario de Colombia fue estructurado en 1950, fijándose los procedimientos presupuestarios y creando la Dirección Nacional del Presupuesto. Esta reforma daba especial importancia al

control fiscal y a la contabilidad pública. La organización de un sistema administrativo de programación en 1958 y la obligación legal de formular planes generales de desarrollo económico, incluido un Plan Cuatrienal de Inversiones Públicas, crearon la necesidad de transformar el mecanismo presupuestario para adaptarlo a las necesidades de la programación.

Para este efecto se dictaron diversas disposiciones legales, con las que se puso en marcha un proceso de reforma "gradual" del sistema presupuestario a través de grupos de trabajo en los ministerios y del entrenamiento de personal en la Dirección de Presupuesto. Las etapas previstas para la implantación del nuevo sistema guardan un orden de secuencia lógico. Se comenzó buscando la sustitución gradual del sistema tradicional, implantando presupuestos por programas en algunos ministerios, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1960. En seguida, se fue a la implantación del esquema de Presupuesto por Programa en todos los ministerios e institutos descentralizados, etapa que se cumple en el presupuesto de 1962, con la apertura de programas en cuatro partes: descripción, personal, gastos y unidad ejecutora. En una tercera etapa, se busca el perfeccionamiento de los programas, incluyendo descripción de actividades, medición de costos, y determinación de materiales utilizados, además de los aspectos señalados anteriormente, etapa que fue cumplida en el presupuesto de 1962. La última fase se inició con el proyecto de presupuesto para 1963, que simplificó el esquema de programas, elevó al nivel de división la apertura de los mismos, y presentó los programas en dos partes: una, de resumen del programa; y otra, de detalle, en la que se especifican las actividades a realizar y se procura medir sus costos unitarios y la tasa de rendimiento del personal asignado. Para 1964, 1965 y 1966, se formulan presupuestos más maduros que perfeccionan la técnica implantada. La Contraloría General creó un Departamento de Planeación para modelar un sistema contable que permita contabilizar y controlar el presupuesto por programas; en este sentido, el Informe Financiero del Contralor constituye un documento modelo en América Latina.

En Chile, la Dirección de Planificación de la Corporación de Fomento de la Producción preparó el Plan Decenal de Desarrollo Económico para 1961-1970, que fue aprobado por el gobierno en 1961. La coordinación de su ejecución estaba a cargo del Comité de Programación Económica y de Reconstrucción (COPEPE), integrado por ministros de Estado y altos funcionarios públicos. Los principales proyectos de desarrollo económico se incluyen en el Presupuesto de Capital anual, por cuya vía los ejecutan los organismos correspondientes. La Oficina Central de Planificación se ha establecido en 1965 a nivel presidencial, la que ha formulado un plan de desarrollo para 5 años. El Ministerio de Hacienda ha mantenido el sistema de presupuesto tradicional, salvo algunas experiencias de presupuesto por programas realizadas en los ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Interior y algunos organismos descentralizados.

En el Ecuador, el organismo responsable de la planificación es la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, dependiente de la Presidencia de la República. Se ha elaborado un plan de desarrollo, parte del cual se está ejecutando por la vía del presupuesto fiscal, en el que se ha introducido el sistema de presupuesto por programas y actividades, a partir de 1963. El presupuesto fiscal es elaborado por la Oficina Nacional de Presupuestos, dependiente de la Secretaría Técnica de Administración adscrita a la Presidencia.

En Ecuador, el régimen presupuestario es particularmente importante. El



sector público de este país controla alrededor del 23 por ciento del producto bruto interno a través de su sistema tributario y de los empréstitos, pero este volumen de recursos se canaliza a través de una gran cantidad de entidades autónomas, lo que presenta problemas serios para lograr la coordinación de las actividades del sector público. En vista de ello, el gobierno decidió implantar gradualmente un sistema de presupuesto por programas y actividades dentro del gobierno central, para luego extenderlo a las entidades descentralizadas. Para este efecto, la Dirección de Presupuesto del Ministerio del Tesoro inició en 1962 la preparación del presupuesto basado en programas. El trabajo se puso en marcha con el diseño de esquemas de programas de gasto para los ministerios; con la fijación de las normas para estructurar programas presupuestarios; con la elaboración de formularios apropiados para someter las solicitudes departamentales; con la preparación de instrucciones y materiales sobre presupuesto; y la dictación de curso a los funcionarios encargados de la preparación del presupuesto.

Las nuevas modalidades puestas en práctica se concretaron en la preparación de una Proforma Presupuestaria para 1963 planificada, integrada a la estructura institucional vigente del país, con la suficiente unidad y claridad para que el Congreso Nacional pudiera enjuiciar los propósitos y programas de la función ejecutiva y discutir y aprobar programas y actividades integrados y coherentes. Se ha realizado la adopción de este nuevo sistema en los presupuestos de operación, de capital y de empresas, y se han incluido en un anexo informativo los presupuestos de las entidades autónomas nacionales, en las que el método se va introduciendo progresivamente.

La presentación de un presupuesto por programas ha podido realizarse sin necesidad de modificar la ley orgánica de presupuestos, que está redactada en términos suficientemente amplios como para permitir la introducción del nuevo sistema.

En la Guayana Británica, el gobierno prepara planes de desarrollo económico para cinco años, que son ejecutados cada año a través del presupuesto de desarrollo económico. El programa de desarrollo para el período 1960-64 se ejecutó en sus distintos aspectos, luego de haber sido formulado por la Oficina Central de Planificación, adjunta al Primer Ministro. Para materializar los programas, se formulan proyectos y programas de acción anuales, incluidos en el Presupuesto Anual de Desarrollo, que comprende las inversiones económicas y sociales del gobierno central. El sistema estadístico ha sido adaptado, en parte, a las necesidades de información que se derivan del plan mencionado.

En Surinam, la Oficina de Planificación preparó un plan decenal de desarrollo económico y social que abarca el período 1954-63, habiéndose aprobado ya su prolongación por un lapso adicional de cinco años. El presupuesto anual comprende la cuota del plan de desarrollo correspondiente al ejercicio en el capítulo destinado al Ministerio de Desarrollo, en su partida de gastos de inversión.

En Venezuela, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que funciona al nivel de la Presidencia de la República, prepara el Plan de la Nación, que es un programa cuatrienal de desarrollo económico y social, y planes anuales de desarrollo. En lo que se refiere a la acción del sector público, estos planes anuales se expresan en documentos anexos al presupuesto fiscal, uno de los cuales es el Presupuesto por Programas y Actividades del Gobierno Nacional. El presupuesto fiscal general, que se aprueba en la forma tradicional, refleja los programas de acción contenidos en el anexo por progra-

mas. Para 1963, se está preparando un Presupuesto Económico Nacional con miras a coordinar los planes de desarrollo con el presupuesto fiscal e incorporar el sistema de presupuestos por programas a los institutos autónomos. Se han dado, asimismo, los primeros pasos para establecer un sistema permanente de información estadística, coordinado con las necesidades de la planificación. No obstante, la organización para la planificación al nivel ministerial no cubre aún todos los sectores, ni alcanza a los Estados y las municipalidades.

El proceso de establecimiento de un presupuesto por programas en Venezuela ha tenido características diferentes. Este país había hecho los primeros ensayos de preparación presupuestaria en el Presupuesto 1960-1961, al elaborar un Anexo Informativo en el que se exponían las líneas principales de los programas básicos del gobierno. La formulación del Plan de la Nación por la Oficina Central de Coordinación y Planificación planteó la necesidad de elaborar un presupuesto adaptado a las necesidades de la planificación. Con tal propósito, el gobierno cambió en 1961 sus modalidades presupuestarias, alterando el año fiscal; antes la vigencia mediaba entre julio y junio, y desde 1962 rige el año civil. Esto daba oportunidad para una mejor programación y para lograr una más estrecha relación entre el presupuesto y el plan de desarrollo. El gobierno decidió implantar paulatinamente un sistema de presupuestos por programas, cuya primera etapa consistió en elaborar un anexo al presupuesto para 1962 que incluía un presupuesto por programas. Este anexo se presenta a nivel de programas, subprogramas y actividades, con medición de costos unitarios. Para los presupuestos correspondientes a las vigencias de 1963, 1964, 1965 y 1966, el sistema ha sido simplificado y perfeccionado en sus métodos.

Entre los países que han puesto un acento mayor en la planificación regional, figura el Brasil. Las experiencias de planificación al nivel nacional son incipientes, como muestra el llamado Programa de Metas para el período 1956-60, preparado por el Consejo de Desarrollo, que dependía de la Presidencia de la República. La planificación regional se realiza a nivel de los Estados o al nivel de grupos regionales que abarcan más de un Estado. Entre los primeros, los planes que más han progresado son los del Estado de São Paulo con su Plan de Acción, que se refleja en los presupuestos anuales. Entre los segundos, destacan los planes quinquenales elaborados por la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste de Brasil (SUDENE), por la Superintendencia del Plan de Valorización Económica del Amazonas y por la Comisión del Valle de San Francisco. Corresponde al Banco Nacional de Desarrollo Económico impartir las normas y orientaciones para la confección de proyectos; los organismos regionales mencionados se encargan de preparar sus propios proyectos. Últimamente se buscó una mayor integración de la planificación en el país, mediante la creación del Ministerio de Planeamiento. Este ministerio ha preparado un Presupuesto-Programa para 1966 a nivel del gobierno federal. También han realizado experiencias de aplicación de presupuesto por programas los estados de Río Grande do Sul, Guanabara y Santa Catarina. También ha ensayado el sistema el Distrito Federal de Brasilia y la SUDENE.

La Argentina registra distintas experiencias en materia de planificación del desarrollo económico. En agosto de 1961, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo, a cuyo cargo queda la elaboración de programas de desarrollo nacional a largo y corto plazo. Ese organismo depende directamente de la Presidencia de la República. Además, se ha establecido la Oficina Nacional de Presupuesto, cuya misión consiste en estudiar el financiamiento de esos

planes y expresarlos en presupuestos anuales o por el período que se determine, y ejercer el control global de su ejecución. Para 1965 se presentó el presupuesto de obras públicas clasificado por programas. Para el ejercicio de 1966 se extendió el sistema a los gastos corrientes del gobierno federal y a las empresas estatales.

En el Paraguay, se creó a comienzos de 1962 una Secretaría Técnica de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República y directamente relacionada con el Consejo de Coordinación Económica. Forman parte de ella ministros y altos funcionarios gubernamentales, y está encargada de los trabajos de planeamiento del desarrollo económico, que se encuentran actualmente en sus primeras fases. El Ministerio de Hacienda ha estimulado la implantación de presupuestos por programas en el sector público, para lo cual ha elaborado una nueva ley orgánica que establece el sistema legalmente. Se ha preparado el presupuesto desde 1963 en adelante por programas y actividades, coordinando el correspondiente a 1966 con el Plan Bienal de Desarrollo.

En agosto de 1962 se creó en el Perú el Instituto Nacional de Planificación, dependiente de la Presidencia de la República. Existen, asimismo, oficinas de planeamiento en varios ministerios, habiéndose elaborado y puesto en marcha algunos planes sectoriales de importancia: caminos, colonización, vivienda, etc., y se formulan los lineamientos de un plan global de desarrollo para 1966-69.

El Perú comenzó la reforma de su sistema presupuestario en el año 1961, a través de algunos ensayos en el Ministerio de Fomento y Obras Públicas, y en especial, en su Dirección General de Ferrocarriles. Se pensaba que los auspiciosos resultados obtenidos en esta experiencia serían generalizados en la elaboración del proyecto de presupuesto para 1963. Para este efecto, el proceso de transformación se inició con la preparación de un nuevo clasificador de gastos según el objeto, con la adaptación de los formularios y procedimientos a los nuevos métodos, y con la dictación de cursos de entrenamiento al personal encargado de la preparación del proyecto. A fines de 1962 se dictó la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional que institucionaliza el sistema, lo que ha permitido preparar presupuestos por programas desde ese año hasta el presente. El presupuesto de 1966 se ha coordinado estrechamente con el plan de inversiones públicas.

En 1959 se creó en el Uruguay, al nivel del Ministerio de Hacienda, la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, que trabaja en contacto con todas las dependencias del sector público. El Consejo Nacional de Gobierno ha aprobado el plan de desarrollo general. El presupuesto uruguayo es cuatrienal y ha sido presentado por programas en los ministerios de Educación, Agricultura y Salud Pública.

Para completar la información acerca de la utilización del presupuesto como instrumento de programación, conviene referirse a algunos aspectos comunes de las experiencias realizadas en algunos países de América Latina, señalando la estrategia seguida para implantar sistemas de presupuestos por programa.

En general, se comenzó a trabajar en la identificación de programas, actividades y proyectos en aquellos ministerios cuyas funciones se vinculan más directamente con el desarrollo económico y social, y que, por otra parte, son los que se prestan con más facilidad a la introducción inmediata de esta técnica.

Como es natural en los primeros pasos, se trató de señalar los programas,

actividades y proyectos dentro de las funciones que tienen asignadas cada uno de los ministerios existentes, y de reunir para cada una de las actividades los insumos de bienes, servicios y factores, de acuerdo con clasificaciones y formularios uniformes. Para algunas actividades es posible disponer desde el principio de información que permite establecer, con buena aproximación, montos y volúmenes de insumos y de producciones en términos físicos. En otros casos, el programa se completa con las cifras de gastos que se han presupuestado, pero la experiencia indica que en breve tiempo se puede avanzar considerablemente en una especificación más precisa de todos los elementos de cada programa. Las experiencias de los países mencionados fueron muy ilustrativas de esos progresos.

En resumen, la mayoría de los países de América Latina que han implantado presupuestos por programas tratan de vincularlos a la ejecución o preparación de planes generales de desarrollo económico, y han introducido el sistema simultáneamente en todos los ministerios dentro del gobierno central y posteriormente lo han ido extendiendo al resto del sector público. Asimismo, han ido ampliando progresivamente las fases que cubre cada programa, partiendo de una descripción de sus objetivos, de la indicación del personal asignado y de las partidas asignadas, hasta incorporar informaciones sobre actividades, materiales, y medición de costos unitarios y de tasas de rendimiento de la fuerza de trabajo, indicando además las fuentes de financiamiento. El estado de los sistemas presupuestarios en cuanto a su modernización aparece en el anexo 1.

#### d) *Uso del presupuesto fiscal en algunos países de economía centralmente planificada*

Es interesante estudiar, para completar la información anterior, cómo están estructurados los presupuestos públicos en los países centralmente planificados. En ellos el sistema presupuestal está estrechamente vinculado a todo el proceso de planificación, mecanismo que comprende a la totalidad de la economía del país.

En estos países se considera el presupuesto como un elemento estratégico dentro del sistema de planificación. Por ejemplo, en la URSS se estima que "el presupuesto estatal de la URSS constituye el plan financiero básico del Estado soviético. La concentración en el presupuesto estatal de la parte más grande de los recursos financieros del país, así como su utilización centralizada, permiten al gobierno soviético afianzar el desarrollo de todas las ramas de la economía nacional y de la cultura en correspondencia con el plan de la economía nacional".<sup>16</sup> En Checoslovaquia existe una concepción parecida.<sup>17</sup>

En la Unión Soviética, sobre la base del balance de ingreso nacional, se pasa a formar los balances especiales del plan financiero. Los balances de in-

<sup>16</sup> M. S. Margolin, *Planificación financiera*, Depto. de Publicaciones, 1961, cap. III. El plan financiero del Estado de carácter operativo y fundamental es el *presupuesto del Estado*, que es sometido cada año a la aprobación del gobierno para ser adoptado en seguida por la Asamblea Nacional en forma de ley.

<sup>17</sup> El presupuesto del Estado determina los objetivos obligatorios dirigidos a los distintos elementos de la economía nacional. Esto permite igualmente controlar la actividad económica de las distintas empresas, de las instituciones y de los ministerios y asegurar un alto grado de eficiencia en la economía nacional.

Por medio del presupuesto del Estado se crea un fondo monetario centralizado que está afectado, por el plan en el desarrollo económico, a financiamiento de las medidas

gresos y gastos de la economía nacional (o plan financiero) tienen por objeto la fiscalización del equilibrio financiero del país; muestran los ingresos y gastos de las unidades económicas de la nación. Estas unidades son: 1) empresas y otros organismos económicos del Estado, 2) oficinas del Estado financiadas con el presupuesto, 3) cooperativas, 4) bancos, y 5) la población. Cada una de ellas tiene su propio sistema de cuentas; por ejemplo, el gobierno, su presupuesto; las cooperativas, su balance de ingresos y egresos; y los bancos su balance, que es reflejo del plan crediticio, que tiende a ajustar los movimientos reales con los monetarios.

El presupuesto del gobierno está formado por un sistema presupuestario muy ramificado que comprende casi 60 000 presupuestos de distinta clase. En efecto, cada organismo del poder público tiene su presupuesto. El presupuesto del Estado está integrado por el de la Unión y los de la República Federal, los que comprenden los de las repúblicas autónomas, los de los soviets locales, o sea de los soviets rurales, de distrito, urbanos, regionales y otros.

Según el profesor V. Lavrov, "en el proceso de planificación del presupuesto se ejerce la influencia necesaria sobre todos los demás planes financieros y de crédito con el fin de asegurar el empleo más eficaz y económico de los recursos de las empresas y la utilización de sus ingresos de acuerdo con las tareas que plantea el plan general de la economía nacional. Así, el presupuesto soviético es un instrumento de planificación de toda la economía nacional, es el plan financiero fundamental del Estado. Las partidas de ingresos y de gastos del presupuesto se determinan de acuerdo con el plan de economía nacional y garantizan, en el aspecto financiero, el cumplimiento de dicho plan".<sup>18</sup>

El presupuesto del Estado se prepara al mismo tiempo que el plan económico nacional, con el cual está estrechamente vinculado, ya que las empresas del Estado proporcionan más del 84 por ciento de los ingresos presupuestarios.

En los países centralmente planificados se ha generalizado la idea de que el carácter planificado de la economía crea la necesidad de finanzas planificadas. De esta manera el presupuesto de esos países se elabora a base de planes de la economía nacional, de modo que durante la marcha de la planificación presupuestaria, el sistema de índices financieros influye de una manera notable sobre el establecimiento y el cumplimiento de los planes productivos. El papel activo de los presupuestos en esos países queda de manifiesto al utilizarlos como herramienta para la realización de los planes de economía nacional.<sup>19</sup>

Cabe tener presente que en cada país de economía centralmente planificada existe una serie de planes financieros que corresponden a las ramas de la economía y a núcleos separados del sistema financiero. En estos planes se incorporan los balances de ingresos y egresos que se confeccionan por las

sociales y culturales, al mantenimiento de las necesidades de la defensa. El Estado socialista se sirve del presupuesto como de uno de los instrumentos para distribuir el trabajo social y los recursos materiales entre las diferentes ramas de la economía nacional. Por medio del presupuesto, el Estado asegura el proceso de distribución del ingreso nacional y de los medios respectivos entre las diferentes ramas económicas.

<sup>18</sup> V. Lavrov, *El presupuesto de la Unión Soviética*, p. 11, Moscú, 1958.

<sup>19</sup> La información sobre estas materias se ha obtenido de la obra de D. Butanov, V. Bochkova, I. Shievel, *Finanzas de los países de democracia popular*, Departamento de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Cuba, 1962.

empresas y ramas de los ministerios, las estimaciones de las organizaciones económicas que son financiadas enteramente por el presupuesto, y también las estimaciones de los establecimientos de dirección estatal, de defensa, de los organismos de salud pública, de educación, etc.; los planes financieros de las direcciones de finanzas y de créditos (bancos, cajas de ahorros, establecimientos de seguro); los planes crediticios y de caja de los bancos centrales; el presupuesto del seguro social y el presupuesto estatal.

Los presupuestos estatales tienen un lugar prominente en el sistema de los planes financieros, los cuales coordinan estos planes y contribuyen a establecer las proporciones debidas en el desarrollo de la economía nacional. En realidad, enlazando todos los planes financieros de las ramas y de las direcciones generales, los presupuestos se elaboran en calidad de planes financieros básicos de estos países.

Como puede observarse, "el enlace directo de los presupuestos socialistas con las empresas y las ramas de la economía según los ingresos y egresos, tanto como el enorme papel de los presupuestos en la coordinación de todos los planes financieros del país, hacen de ellos verdaderos presupuestos de toda la economía nacional. Este rasgo caracteriza los presupuestos de los países socialistas no solamente desde el punto de vista cuantitativo, sino que le otorga una nueva cualidad y crea la posibilidad de tener en cuenta todas las necesidades de las leyes objetivas económicas durante la marcha de la construcción socialista".<sup>20</sup>

Antes de establecerse los regímenes socialistas, los sistemas presupuestarios se caracterizaban por la multiplicidad de sus presupuestos. En efecto, en cada país, por lo general, junto con el presupuesto básico normal existían presupuestos para las empresas y los diferentes monopolios estatales, los presupuestos para las cajas autónomas, para las direcciones especiales y administraciones, y para los órganos de dirección local. Aparte de esto, se solían formular los llamados presupuestos extraordinarios cuyos recursos se destinaban a los mandos militares. La reestructuración de los sistemas presupuestarios se inició después del establecimiento del nuevo régimen. En los primeros años de gobierno, se interrumpió la confección de presupuestos extraordinarios en cuanto a los presupuestos autónomos que previamente tenían una significación independiente y fueron incluidos en el presupuesto estatal los presupuestos del seguro social y los presupuestos locales.

La creación de los nuevos sistemas presupuestarios constituidos sobre los principios del "centralismo democrático y de la unidad orgánica" se realizó durante un largo proceso. Por ejemplo, en Rumania, en 1949, en el presupuesto estatal único se incorporaron todos los presupuestos locales así como el del seguro social. En Bulgaria, la unión de los presupuestos locales con el presupuesto estatal tuvo lugar en 1940, y en 1950 fueron incluidos por primera vez en el presupuesto estatal los presupuestos del seguro social, y de esa manera fue creado el presupuesto único de la República Popular de Bulgaria.

En Checoslovaquia, la reestructuración del sistema presupuestario tomó más tiempo que en los demás países. En efecto, el presupuesto del seguro nacional y todos los presupuestos locales fueron incluidos en el presupuesto estatal en 1950. Pero hasta el término del año 1951 existió, conjuntamente con el presupuesto estatal, el llamado fondo centralizado de la economía nacionalizada, del cual se financiaban las empresas estatales, y solamente en 1951 este

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 21.

fondo fue liquidado y las empresas estatales empezaron a construir todos sus trabajos financieros sobre la base de enlaces directos con el presupuesto estatal. Por consiguiente, la unidad presupuestaria del sistema checoslovaco fue alcanzada solamente en 1952.

Los presupuestos de los países socialistas de Europa oriental tienen una estructuración de doble núcleo, o sea, el presupuesto central y los presupuestos locales están reunidos en un solo presupuesto estatal. Este es el sistema que existe en Polonia, Rumania, Hungría, Bulgaria y la República Democrática de Alemania. Cabe hacer notar que la elaboración del sistema checoslovaco es diferente, pues incluye el presupuesto central, los presupuestos locales de las regiones checoslovacas y el presupuesto de Eslovaquia, que se compone de los presupuestos de las direcciones centrales eslovacas y de los presupuestos de los comités eslovacos.

En cambio, el sistema presupuestario más sencillo es el de Albania, debido a la inexistencia de separaciones provinciales, lo que permite reunir el presupuesto central y los presupuestos regionales, los cuales, en la mayoría de los casos, representan por sí solos el último núcleo del sistema presupuestario.

En todos estos países, los presupuestos del seguro social constituyen una parte del presupuesto central. En la República Democrática de Alemania y en Rumania los niveles presupuestarios del seguro social se establecen anual y directamente por la ley de presupuesto. En Bulgaria, la ejecución del presupuesto estatal es aprobada por la Asamblea Popular en sus subdivisiones de presupuesto central, presupuesto de seguro social y presupuestos locales.

Como puede observarse, el papel predominante en los sistemas presupuestarios de los países socialistas pertenece a los presupuestos centrales, cuya parte de gastos es de las dos terceras, cuarta o quinta partes de todos los egresos de los presupuestos estatales totales.

En China continental, el gobierno recibió la influencia del sistema financiero de la Unión Soviética en tres elementos básicos: *la unidad* de las finanzas chinas, *su planificación* en el cuadro de la planificación económica, la *práctica* que realiza los cambios y subsana los errores en función de los hechos, de la realidad del movimiento económico.<sup>21</sup>

En la República Popular de China, gracias a la unidad presupuestaria, se agrupa en un solo documento con los ingresos y los gastos del Estado, por una parte, los de todas las subdivisiones territoriales, de la provincia en la comuna popular, y por otra parte, los de las empresas estatales cuya importancia es preponderante en la industria y el comercio. La centralización junto a esta unidad presupuestaria no excluye, además, la autonomía de las empresas estatales y de las autoridades locales, ya que la centralización y descentralización están armoniosamente combinadas. Debido al aumento notable de las tareas que conciernen al Estado, las responsabilidades de las provincias y de las ciudades aumentaron considerablemente en 1958.

En China continental, igual que en otros países socialistas, la planificación financiera —presupuesto, crédito, moneda— se efectúa al mismo tiempo que la planificación económica para asegurar el equilibrio de la moneda, las proporciones justas de la acumulación y del presupuesto estatal en la renta nacional, los gastos de la construcción básica en el presupuesto estatal, el equilibrio de los ingresos y de los gastos con superávit, etcétera.

<sup>21</sup> Véase Henri Delorme, *El sistema financiero chino*, Ministerio de Hacienda, Cuba, 1962.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beer, Samuel, *Treasury Control: the Coordination of Financial Policy in Great Britain*, APSR, marzo de 1955.
- Borth, Daniel, *Hoover Commission Recommendations on Budgeting and Accounting*, CEC, febrero de 1950.
- Benson, George C. S., *Financial Control and Integration*, Harpers, 1934.
- Brundage, Percival, *A Critical Look at the Budget Process*, PAR, N° 4, 1954.
- Buck, A. E., *Financing Canadian Government*, PAS, 1949.
- , *The Budget in Governments of Today*, Macmillan, 1934.
- , *Public Budgeting*, Harper, 1929.
- Budget Programming Experts of the Latin American Institute for Economic and Social Planning, *Latin America's Experience in the use of the Public Sector Budget as an Instrument of Development Planning* (IBRW.1/L.12), 1964.
- Burkhead, Jesse, *Federal Budgetary Developments: 1947-48*, PAR, N° 3, 1948.
- Butanov, Bochkova y Shievel, *Finanzas de los países de democracia popular*, Departamento de Publicaciones, Ministerio de Hacienda, Cuba.
- Central Bank of Egipt, *Economic Review*, Vol. 11, N° 3, El Cairo, 1962.
- Colm, Gerhard, *The Need for Further Budget Reform: a Joint Statement*, Nat'l Planning Association, 1955.
- Committee for Economic Development, *Control of Federal Government Expenditures*, 1955.
- Chamber of Commerce of the U. S., *The Federal Budget System; How it Works, How it can be Improved*, 1954.
- Chatters and Hoover, *An Inventory of Governmental Activities in the U. S.*, MFOA, 1957.
- Chin-Wen-Kwang, "The Budgetary System of the People's Republic of China: a Preliminary survey", *Rev. Public Finance*, Vol. XVIII, Núms. 3-4, 1963.
- Dawes, Charles, *The First Year of the Budget of the U. S.*, Harpers, 1923.
- Dirks, F. C., "Recent Progress in the Federal Budget", *Nat'l Tax Journal*, N° 2, junio de 1954.
- Delorme, Henri, *El sistema financiero chino*, 1962.
- Dizón y Agcaolli, *Presupuesto por actividad en Filipinas* (mimeografiado), 1959.
- Fabricant, Solomon, *The Trend of Government Activity in the U. S., since 1900*, Bureau Economic Research, 1952.
- Fiscal and Financial Branch of the Department of Economic and Social Affairs, *Review of Developments in the Budget Field* (IBRW.1/L.4).
- Fortune Magazine*, "The Budget is out of Control, March 1950: The Dreadful Deficit", febrero de 1950.
- G. P. O. Chikelu, *Government Budgeting, Economic Planning and Classification of Government Accounts in Nigeria* (IBRW.1/P.14).
- Glassen, Chester, *Evolution of Federal Budgetary Administration Through Statutory Enactments. Executive Orders, and Administrative Interpretation* (mimeografiado).
- Haim Stoessel, Budget Department, Ministry of Finance, Israel, *The Relationship Between Budgetin and Economic Development Planning* (IBRW.1/P.7).
- Jørn Børglum Jensen, Ministry of Finance, Copenhagen *Some Danish Experiences in Budgeting and Planning* (IBRW.1/P.4), 1964.
- Kull, Donald, *Budget Administration in the TVA*, Nueva York, 1938.
- Lavrov, *El presupuesto de la Unión Soviética*, Moscú, 1958.
- Lequeret, Department for Economic and Financial Studies, Ministry of Finance, France, *La Traduction en Termes Budgetaires des Plans de Development - Evolution Recentre* (IBRW.1/P.9).
- Margolin, M. S., "Significant Dates in the Development of American National Budgeting" (mimeografiado), *Planificación financiera*, Departamento de Publicaciones, 1961.



- Miller, H. F., *The Army Budget Process* (mimeografiado), 1952.
- Mushin Ozbay, Advisor, Ministry of Finance, *Planning and Budgeting in Turkey* (IBRW.1/P.10).
- Mayler, E. E., *The Federal Budget System in Operation, 1941, Historical Treatment with Description of Recent (since 1921) Budget System*.
- Naidu Krishna, "United Nations Technical Assistance in Performance Budgeting", *The Federal Accountant*, Vol. XI, Nº 4, junio de 1962.
- Naciones Unidas, CEPAL, *Progresos en materia de planificación en América Latina; La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria* (E/CN.12/BRW.2/1/L.10), 1962.
- OECD, "The Budget as a Tool of Economic Policy", *OECD Observer*, Nº 7, septiembre de 1963.
- Pace, Frank, "The Federal Budget", *The Annals*, noviembre de 1949.
- Pearson, Norman, "The Budgeting Function in the Department of Agriculture", *PAR*, Invierno de 1943.
- Powell, Fred, *Control of Federal Expenditures: a Documentary History, 1775-1894*, Brookings, 1939.
- Research and Planning Division of ECE, *Economic Planning and Budgeting in the USSR* (IBRW.1/L.6), 1964.
- Regional Fiscal Adviser, Economic Commission for Africa, *Budgeting and Budget Management in Africa* (IBRW.1/L.11), 1964.
- Republic of Ghana, *Budget Reforms in Ghana* (mimeografiado), 1961.
- Sagan, John, "Analysis of Federal Budgets", CEC, agosto de 1951.
- Selko, D. T., *The Federal Financial System*, Brookings, 1940.
- Shiv Singh, Joint Secretary to the Govt. of India Ministry of Finance (Department of Economic Affairs), *Salient Features of Budgetary Re-classification in India* (IBRW.1/P.1).
- Shiv Naubh Singh, Joint Secretary to the Govt. of India, Ministry of Finance (Department of Economic Affairs), *Relationship Between Planning and Government Budgeting*.
- Secretaría de la CEPAL, *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5).
- , *La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria* (E/CN.12/BRW.2/L.10).
- , *Reseña de los trabajos de reclasificación de los gastos e ingresos públicos en los países de América del Sur*.
- Stourm, Rene, *The Budget Appleton, 1917; French Classic on the Budget; reference to many other countries*.
- Th. A. Stevers, Financial Section, Central Planning Bureau, *Some Netherland Experience on Central Government Budgeting and Economic Planning* (IBRW.1/P.5).
- United Nations, *Some Problems in Financial Administration in Africa Countries* (mimeografiado), abril de 1962.
- U. S., Congress, 62 C, 2 S, H. Doc. Nº 859, 1912, *The Need for a National Budget System*.
- Vegislav Kravic, Federal Secretariat for Finances, *The Yugoslav Budgetary Sistem* (IBRW.1/P.4), 1964.

## *Las clasificaciones del presupuesto*

En este capítulo se discuten los diferentes métodos que se aplican para clasificar las transacciones del gobierno.<sup>1</sup>

El sector público ejecuta una gran cantidad de operaciones de ingresos y gastos para desarrollar sus actividades, de modo que para estudiarlas y apreciar su significado es preciso darle forma a la multitud de datos estadísticos que reflejan su sentido y alcance. Para ordenar estas informaciones, existe un conjunto de métodos de clasificación de las transacciones del gobierno. En consecuencia, no se ha formulado una clasificación presupuestaria única y universalmente aceptada, pues los enfoques del análisis fiscal pueden ser diversos y requerir distintas formas de distribución de los datos. Lo anterior significa que es posible preparar distintas cuentas gubernamentales en las que aparecen clasificados los ingresos y gastos de acuerdo con diversos criterios.

Conforme con los avances logrados en la contabilidad fiscal, las principales cuentas gubernamentales que pueden prepararse son: *a)* las del presupuesto administrativo o convencional del gobierno, *b)* la del gobierno general dentro del esquema de las cuentas de ingreso y producto nacionales, *c)* las del sector gobierno dentro de la matriz de transacciones interindustriales de insumo-producto, *d)* la del gobierno en el esquema de fuentes y usos de fondos, y *e)* la del sector gobierno dentro de los esquemas de la riqueza nacional.

La mayor parte de las transacciones gubernamentales se realiza a través de los presupuestos administrativos o convencionales anuales. Esos documentos contienen en su fase de presupuestos y de cuentas de ejercicios cerrados, toda la información acerca de las transacciones del gobierno, las cuales deben ser reclasificadas, ajustadas y consolidadas para preparar los datos necesarios para confeccionar las cuentas enunciadas en las letras *b)* a *e)*.

Es conveniente examinar a continuación cada uno de los esquemas de cuentas gubernamentales más significativos con el objeto de fijar sus características, su utilidad para el análisis y la formulación y ejecución de la política del gobierno.

### I. CLASIFICACIÓN DE LAS CUENTAS DEL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL

En realidad, el presupuesto gubernamental abarca a todo el sector público y debería presentarse en términos consolidados. Para su elaboración se tienen en cuenta los presupuestos parciales que formulan los distintos organismos del sector público, los cuales se preparan en términos combinados, es decir, incluyendo todas sus transacciones y transferencias intersectoriales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Para explicar la metodología de clasificaciones se seguirán principalmente las orientaciones sugeridas en el *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 58-XVI-2) y los informes de los Seminarios sobre Clasificación y Administración Presupuestaria, patrocinados por las Naciones Unidas en diferentes continentes.

<sup>2</sup> Para el estudio de las transacciones que tienen lugar internamente en las entidades del sector público, se preparan cuentas "combinadas" de dichas transacciones, y para apre-

A través de los presupuestos, los ministerios y los establecimientos públicos ejecutan la actividad gubernativa contenida en los programas que han sido elaborados para cumplir las funciones que las leyes les encomiendan. En consecuencia, las cuentas presupuestarias deben ordenarse con vistas a facilitar la formulación, ejecución y contabilización de los programas, para lo cual deben ser lo suficientemente flexibles y numerosas a fin de facilitar dichas fases del ciclo presupuestario.

Para planificar la clasificación de las cuentas presupuestarias, deben considerarse los siguientes cuatro propósitos fundamentales de dichas cuentas. En primer lugar, deben estructurarse de manera que faciliten el análisis de los efectos económicos y sociales de las actividades del gobierno. Como las decisiones gubernamentales alteran el curso de la vida económica y social de los países, es preciso que las autoridades puedan obtener la información requerida para medir los efectos que su gestión ha de producir. En consecuencia, la clasificación debe hacer posible el estudio de la influencia que los ingresos y los gastos gubernativos ejercen sobre el nivel y composición del producto nacional, sobre el empleo y sobre el ritmo de crecimiento económico, así como sobre la distribución del ingreso nacional entre la población.

En segundo lugar, las cuentas deben facilitar la formulación de los programas que elabora el gobierno para cumplir sus funciones. Una vez fijada la participación del gobierno en el ingreso nacional, debe calcularse la composición de los gastos entre gastos de consumo y de capital, ajustados los niveles de actividad con el sector privado. Luego, las distintas dependencias administrativas deben elaborar sus programas de acción y determinar las operaciones financieras que realizarán durante el año fiscal siguiente. Las cuentas presupuestarias han de ordenarse de manera que muestren las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año. En esta forma, el Congreso y el Ejecutivo sabrán, al aprobar el presupuesto, qué se quiere hacer con los dineros públicos. Además, ha de expresarse con claridad el programa de financiamiento, detallando los ingresos tributarios, las tasas, etc., y precisando a qué sectores se está gravando.

En tercer lugar, las cuentas presupuestarias deben contribuir a una expedita ejecución del presupuesto. El administrador del programa debe conocer la suma de recursos financieros de que dispondrá y las responsabilidades que habrá que asumir. Es el responsable del manejo de los fondos puestos a su disposición, y el sistema de cuentas presupuestarias tiene que permitirle aplicar sus recursos, a lo largo del año fiscal, en forma inteligente y en función de las metas trazadas.

En cuarto lugar, las cuentas presupuestarias deben facilitar la contabilidad fiscal. El gobierno debe llevar un registro completo de las operaciones fiscales y poder así establecer las responsabilidades que caben a los funcionarios en la recaudación de los impuestos, en la administración de los fondos y en la disposición de los gastos. Las cuentas fiscales deben permitir establecer con precisión la responsabilidad que pudiera asignarse a personas específicas, con el fin de evitar malversación de fondos, fraudes, o manejos ilegales, razón por la cual las cuentas presupuestarias, junto con hacer posible la contabilidad

ciar las relaciones que surgen con el resto de la economía, se formulan cuentas "consolidadas". Las diferencias que median entre unas y otras son fáciles de explicar: en las primeras se incluyen *todas* las transacciones que se hacen mutuamente las entidades públicas, mientras en las segundas se *eliminan* las transacciones que significan meras transferencias de fondos de unas entidades a otras.

fiscal, deben posibilitar la fiscalización efectiva por personas distintas de aquellas a quienes incumbe la responsabilidad legal de las operaciones, a través del trabajo de auditoría.

Planear una clasificación presupuestaria es, en consecuencia, una tarea compleja, que debe cumplir los requisitos anteriormente expuestos, procurando no sacrificar un objetivo en aras de otro. En este sentido debe tenerse cuidado, por ejemplo, en no hacer demasiado hincapié en una clasificación que facilite el control contable, pero que dañe la información para la formulación de los programas, o a la inversa. Por lo tanto, las clasificaciones presupuestarias deben ser equilibradas para transformar el presupuesto fiscal en una eficaz herramienta de política fiscal, de programación y de administración.

La información puede ser clasificada atendiendo a cinco criterios principales: 1) por instituciones, 2) por objeto del gasto, 3) por renglones económicos, 4) por funciones, y 5) por programas y actividades.

Las clasificaciones mencionadas se complementan entre sí y entregan informaciones que sirven a los propósitos múltiples que cumple el presupuesto. Por consiguiente, contrariamente a lo que se sostiene, es posible concebir una integración de todas las clasificaciones enunciadas y cumplir así los propósitos que tiene un presupuesto moderno.

## 1. CLASIFICACIÓN POR INSTITUCIONES

Para precisar los sujetos de las transacciones realizadas por las entidades públicas es conveniente distinguir algunos conceptos básicos: *gobierno, sector gubernamental y sector público*.

Se acostumbra en la literatura financiera a definir como *gobierno* a la organización ejecutiva o administrativa central encargada de los asuntos de un país.<sup>3</sup> En este sentido, se le usa en términos restrictivos y se reduce principalmente al poder ejecutivo y sus dependencias. Un concepto más amplio es el de *sector gubernamental*, que comprende todos los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado, establecidos a través de los procesos políticos, y que comprende tanto los órganos del gobierno central que ejercen la autoridad y cuya jurisdicción se extiende a la superficie total del país, como a los órganos cuya jurisdicción abarca sólo una parte del territorio. El sector gubernamental abarca, en suma, al gobierno nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos locales, así como los órganos dependientes que son responsables de sus actuaciones especialmente en lo referente al cobro y uso de sus fondos ante los organismos centrales.

El concepto de *sector público* es, a su vez, más amplio que el de sector gubernamental, pues abarca no sólo los organismos gubernamentales ya definidos, sino que además los organismos públicos independientes. La diferencia entre unos y otros deriva del grado de control político que se ejerce sobre las

<sup>3</sup> El *Manual* de las Naciones Unidas indica que el concepto de gobierno se refiere a: i) todos los órganos legislativos y judiciales, así como los ejecutivos, que se establecen mediante un procedimiento político, entre los que figuran tanto los órganos del gobierno central dotados de facultades coercitivas cuya jurisdicción se extiende a la superficie total de un país como los órganos de una esfera menos elevada con facultades análogas, aunque más limitadas, que sólo abarcan una parte del territorio; y ii) todos los organismos directamente responsables de sus actuaciones, en particular de aquellas relacionadas con el cobro y desembolso de dinero, ante los órganos comprendidos en el apartado i) (p. 6). *Op. cit.*

instituciones. En el Anexo II aparece un esquema de clasificación institucional del sector público.

a) *Descripción del sector gubernamental*

Lo que caracteriza al sector gubernamental es el hecho de poseer poderes coercitivos respecto de las personas que trabajan en las entidades que lo componen. Dentro del sector gubernamental se destacan, en primer lugar, los poderes públicos y dentro de éstos el Poder Ejecutivo con sus ministerios y departamentos administrativos. También se incluyen en él los gobiernos estatales, provinciales y locales. Las entidades que pertenecen al sector gubernamental pueden estar encargadas de la producción de servicios que no se transan en el mercado, así como de entidades que producen bienes y servicios que son objeto de comercio, en el primer caso se llaman entidades gubernamentales tales, y en el segundo, empresas.

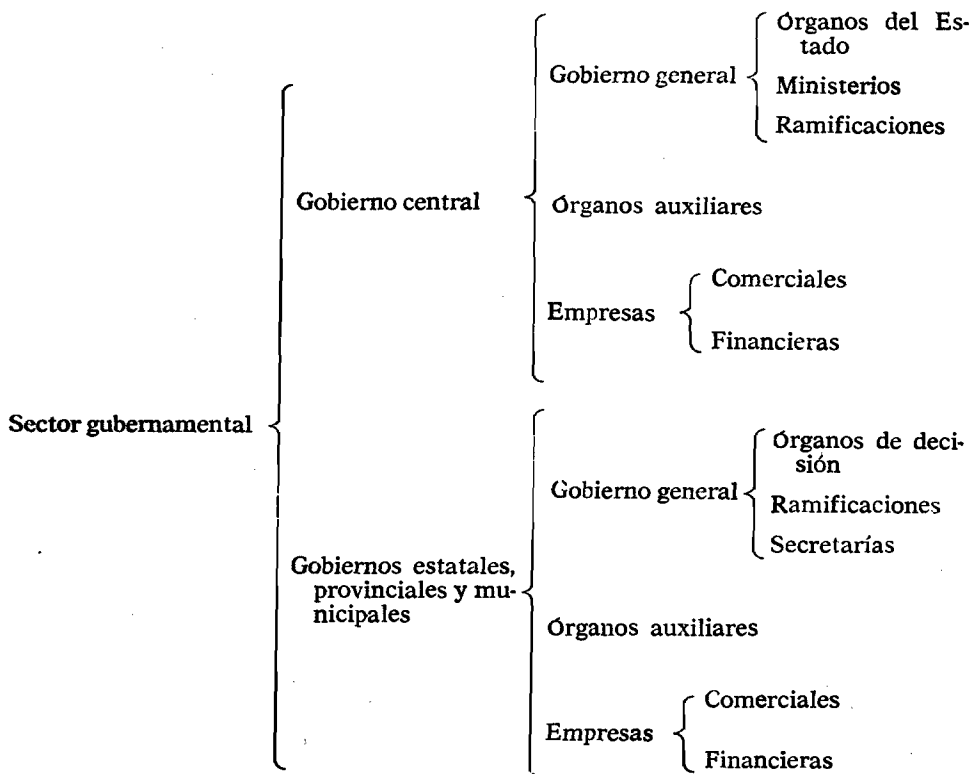
Los organismos que pertenecen al sector gubernamental, deberían cumplir dos requisitos: 1) actuar como instrumento de aplicación de las decisiones de una entidad política, careciendo por sí mismos de facultades para decidir por su cuenta; reviste claramente este carácter, por ejemplo, un ministerio y una dirección general; en cambio no se puede considerar organismo gubernamental a un banco central, pues tiene, por lo general, independencia para adoptar sus decisiones, no obstante que coopera estrechamente con organismos gubernamentales, como son los ministerios de Hacienda; y 2) estar fiscalizados por órganos políticos y que sus recursos sean administrados con fines definidos por esos órganos. En algunos casos los recursos financieros deben incluirse en presupuestos aprobados por el órgano político y formar parte del presupuesto general, y en otros, especialmente en el caso de las empresas, se hace mediante autorización de las cuentas de las operaciones mercantiles que realizan y de la aprobación de su política de precios y de inversiones.

La estructura del sector gubernamental puede subdividirse desde dos puntos de vista principales: uno territorial y otro institucional. De acuerdo con el primer criterio, se distingue el gobierno central y los gobiernos descentralizados (estatal, provincial y municipal). Conforme con el segundo, el gobierno se compone de organismos del gobierno general, de organismos auxiliares y de empresas. Tanto los gobiernos centrales como los estatales, provinciales y municipales, tienen organismos del gobierno general, organismos auxiliares y empresas. (Véase el cuadro 10.)

El *gobierno central* está formado por los organismos ejecutivos o administrativos encargados de resolver los asuntos del país que le competen. Los órganos del gobierno central tienen autoridad de carácter nacional, lo que se refleja en una organización que mantiene oficinas y personal en todo el territorio. Está integrado por organismos del gobierno general, organismos auxiliares y empresas.

La división mencionada anteriormente se aplica con las mismas características a los gobiernos estatales, provinciales y municipales, pero en éstos cambian los nombres de las entidades legislativas y ejecutivas. Con respecto a las primeras, se las llama asamblea provincial o concejo municipal, y con respecto a las segundas, el jefe ejecutivo se denomina gobernador y alcalde, respectivamente, mientras los ministerios se suelen denominar secretarías.

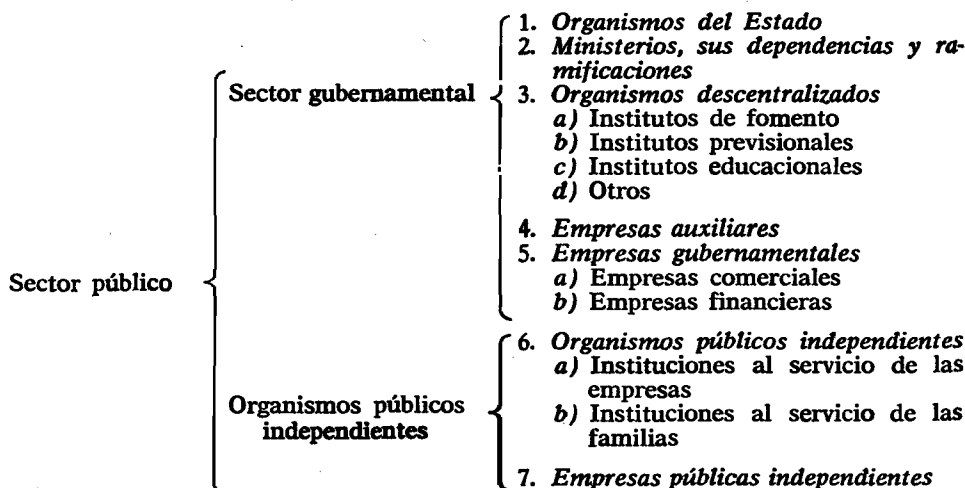
## CUADRO 10

*Clasificación del sector gubernamental con criterio territorial***b) Límites y contenidos del sector público**

Con el tiempo ha venido aumentando la complejidad del sector público, a consecuencia de la aparición de una gran multitud de instituciones nuevas. Por ello es difícil precisar sus límites y fijar la clase de instituciones que lo componen. Los esfuerzos realizados por los organismos internacionales y las oficinas técnicas nacionales permiten en la actualidad tener algunas orientaciones básicas para el tratamiento del problema. Cabe destacar, al respecto, los aportes que han realizado los distintos Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestarias celebrados bajo el patrocinio de las Naciones Unidas en diversos continentes del mundo.

El sector público está compuesto de gran número de entidades, cuyas transacciones ejercen una influencia de primera magnitud en la economía nacional. Resulta de la mayor importancia, entonces, establecer los criterios conforme a los cuales se debe considerar una entidad como perteneciente al sector público. En este sentido, algunos de los enfoques que se han señalado

## CUADRO 11

*Estructura del sector público, clasificado por sectores institucionales*

son, por ejemplo: participación en la formación de capitales, poder en la designación de los consejos de directores, derechos para controlar las transacciones de la entidad, etc. Sin embargo, el criterio que ha tenido más aceptación es aquel que considera como pertenecientes al sector público a todas aquellas entidades cuyas transacciones económicas básicas pueden ser decididas en última instancia por las autoridades políticas nacionales dentro de la estructura institucional existente.<sup>4</sup>

i) *La estructura institucional del sector público.* Las entidades que componen el sector público se pueden clasificar en siete grupos distintos: 1) Organismos del Estado; 2) Ministerios, sus dependencias y ramificaciones; 3) Organismos descentralizados; 4) Empresas auxiliares; 5) Empresas gubernamentales; 6) Organismos públicos independientes; y 7) Empresas públicas independientes. Los primeros cinco grupos forman el sector gubernamental, y los dos últimos los organismos públicos independientes, constituyendo la suma de ambos sectores el sector público total. La estructura descrita aparece en el cuadro 11.

Los *organismos del Estado* son aquellas entidades que tienen autoridad para gobernar en el sentido más amplio de la palabra, como el órgano legislativo, los tribunales de justicia y el jefe del poder ejecutivo.

Los *ministerios* son los órganos del poder ejecutivo a través de los cuales se realizan las actividades ordenadas por el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Se componen generalmente de diversos organismos dependientes, que suelen llamarse direcciones generales, divisiones o departamentos, y las entidades que se denominan "ramificaciones" y que son las juntas, consejos, comisiones,

<sup>4</sup> Véase Naciones Unidas, *Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Africa*, 4-15 de septiembre de 1961 (E/CN.14/117), Addis Abeba.

etcétera, ideadas para fines específicos. Las entidades mencionadas obtienen sus fondos del presupuesto general.

Los organismos descentralizados son aquellos que se han creado para ejecutar programas especiales y que poseen cierto grado de descentralización funcional por razones de mayor agilidad en la ejecución de sus actividades. Con los objetivos anteriores, se suelen crear fondos y cuentas extrapresupuestarias.<sup>5</sup>

Existen distintas clases de organismos descentralizados en los países de caso desarrollo. Los principales son los institutos de fomento, los institutos previsionales, los institutos educacionales y otras entidades de promoción. Los institutos de fomento son aquellas entidades encargadas de programas de desarrollo económico y social que poseen fondos propios formados por aportes incluidos en el presupuesto fiscal y por impuestos específicos asignados a los objetivos de que se trate. Las principales instituciones de esta clase son las corporaciones de fomento de la producción y similares. Los institutos previsionales son aquellos encargados de programas de seguridad social y que se financian con un fondo separado en el que ingresan las imposiciones patronales y laborales, y del que se retiran las sumas destinadas a los subsidios y pagos. Estas entidades conservan un estricto control, puesto que el órgano legislativo especifica las condiciones en que pueden obtenerse los ingresos al fijar, por ejemplo, las aportaciones para un plan de seguro social, y además prescribe taxativamente en qué forma deben emplearse los ingresos, al definir los tipos de prestaciones, determinar quiénes tienen derecho a ellas, establecer el monto de las mismas y fijar los modos de rendir las cuentas.<sup>6</sup> Por las características anteriores, se considera que estas entidades deben ser incluidas en el sector gubernamental. También se financian con fondos extrapresupuestarios algunas entidades educacionales, como las universidades del Estado. Estos institutos educacionales gozan de autonomía financiera y administrativa, pero sus autoridades suelen ser designadas con participación de los órganos del Estado, razón por la cual se les incluye en el sector gubernamental.

Las *empresas auxiliares* son aquellas que se han organizado separadamente con el objeto de suministrar bienes y servicios para el uso de determinados organismos gubernamentales, pero que no prestan servicios directamente al público, como son los arsenales de la marina, las fábricas de municiones, los talleres de reparación de vehículos, las imprentas, oficinas centrales de compras, etc. Sus características principales han sido resumidas en los siguientes puntos: *a)* Están organizadas como entidades separadas o secciones independientes dentro de un ministerio o departamento gubernamental. *b)* Sus gastos los financia el gobierno general, pero puede también cobrar por los bienes y servicios que suministra o bien combinar ambos sistemas. *c)* Su finalidad principal es proporcionar bienes y servicios al gobierno general; también pueden proporcionarlas a empresas públicas o al público, pero el volumen de sus operaciones está determinado por las necesidades del gobierno general. *d)* Los bienes y servicios que estas empresas proporcionan pueden ser comprados a una empresa no gubernamental.

Las *empresas gubernamentales* son aquellas entidades cuyo fin es la venta de bienes y servicios en el mercado a un precio determinado, fijado aproxi-

<sup>5</sup> Según el *Manual*, "por fondo extrapresupuestario se entiende el que se mantiene independientemente del fondo general o presupuestario en el cual se ingresa el dinero proveniente de los impuestos o empréstitos y del cual los organismos gubernamentales retiran los fondos que se les autoriza gastar", p. 25.

<sup>6</sup> Sobre esta materia, véase el *Manual*, p. 28.



madamente para cubrir el costo de producción. La aplicación estricta de esta definición puede llevar a extremos que conviene evitar. Por ejemplo, podría considerarse como empresas a los hospitales y escuelas por cuanto cobran algunos derechos por los servicios que prestan; pero existe consenso de que es preferible considerar estos establecimientos como parte del gobierno general.

Las empresas gubernamentales pueden ser de dos clases: comerciales y financieras. Las primeras son aquellas que producen bienes y servicios para la venta, que compran y venden mercancías o se dedican a alquilar bienes de capital fijos, y que funcionan sobre bases comerciales, pero que están obligadas a entregar sus excedentes en efectivo a la tesorería del gobierno general y que para hacer frente a sus gastos en efectivo dependen de las partidas que se les asignen en el gobierno general. Sus características esenciales son las de cobrar por los bienes y servicios que proporcionan, estar sujetas a las fuerzas del mercado (demanda y oferta), no tener por finalidad esencial la obtención de utilidades (en muchos casos se conoce de antemano que van a obtener pérdidas), otorgar y recibir créditos comerciales y poseer considerables saldos en efectivo en bancos comerciales y corrientes.

No se consideran como empresas comerciales los organismos del gobierno general que cobran parte del servicio que prestan (museos, etc.); a las actividades derivadas del servicio público general (ventas de libros a escolares, siendo gratuita la enseñanza); y a los organismos que producen o compran bienes y servicios para otros organismos del gobierno general.

Las empresas comerciales gubernamentales se crean como resultado de alguna decisión política por ser la mejor manera de realizar ciertos fines de interés público (obtener ingresos reservándose el monopolio de producción, subvencionar los precios agrícolas reservándose la comercialización de los mismos, etcétera). Por consiguiente, tienen dependencia en todos sus aspectos del organismo político que los creó, no sólo en materia de precios (fijación de las tarifas de correos), y sus gastos corrientes y de capital son financiados por la tesorería del gobierno general, de modo que los excedentes en efectivo que obtengan deben restituirse a la tesorería. Las sumas que se les asignan son el resultado de un debate político. Por ello, las empresas comerciales gubernamentales están sujetas a fiscalización contable, mientras en las empresas comerciales públicas independientes esta fiscalización no existe. Otra diferencia importante es que pueden conservar sus utilidades y sus reservas de depreciación para la adquisición de bienes de capital. En general, lo que las distingue es la facultad de pedir préstamos en el mercado libre.

Las empresas gubernamentales tienen tres características bien definidas: a) no poseen una existencia jurídica separada y distinta a la de un ministerio o departamento gubernamental, b) sus ingresos no pagan impuestos, y c) la contratación de personal ejecutivo y administrativo está sujeta a las mismas normas que en cualquier otro departamento gubernamental.

Las *empresas financieras* son aquellas organizadas específicamente para fines vinculados a la compra o venta de créditos financieros (prestar fondos públicos, aceptar ahorros, proporcionar seguros, emitir moneda nacional, comprar y vender divisas). En realidad, no venden directamente bienes y servicios y sus fondos se los asigna el Estado. Obtienen ingresos por diferencia de los intereses de los préstamos que reciben y conceden, y entre los precios de compra de los créditos financieros y los precios de venta de los mismos. Igual que las empresas comerciales, están sujetas a fiscalización contable y a las fuerzas del mercado.

Todo fondo creado con el objeto de hacer préstamos a órganos del gobierno local y administrativo por un organismo gubernamental especial puede considerarse como una empresa financiera gubernamental. Las cajas de previsión social y los organismos encargados de administrarlas se clasifican dentro del gobierno general debido a que no están organizadas para obtener o proporcionar capital de organismos no gubernamentales, ya que las contribuciones a las cajas son obligatorias.

La característica decisiva que determina la naturaleza "gubernamental" de una empresa financiera es que está sometida a formas especiales de control contable que hacen que desde el punto de vista financiero dependa año tras año de los fondos del gobierno general.

Las *instituciones públicas independientes* son aquellas que se establecen mediante una ley especial o un acto administrativo, como resultado de una decisión oficial, y no privada, para obtener ciertos objetivos especificados en su creación, debiendo rendir cuentas, y tener una organización que le permita una política independiente de los intereses privados y esté sujeta a algunas formas de dirección oficial. Estas instituciones, en consecuencia, están patrocinadas por las autoridades, desempeñan una actividad de interés público, pero cuentan con recursos independientes y no están obligadas a rendir cuentas detalladas en sus trabajos. Pueden estar al servicio de las empresas o al servicio de las familias.

Por último, *las empresas públicas independientes* son aquellas entidades encargadas de producir o vender bienes y servicios en el mercado, que han sido creadas por una ley o acto administrativo, y cuya organización les permite una política independiente, aunque sujeta a cierta dirección oficial. En suma, son entidades responsables ante las autoridades en materia de política general, pero no están sujetas a un control detallado.

Es necesario hacer notar algunos casos interesantes, como es el de las empresas privadas que prestan servicios públicos a las cuales se les conceden facultades monopolistas especiales; a dichas empresas se les considera privadas porque no obstante que prestan un servicio público, lo hacen para obtener una ganancia privada. Tampoco se consideran organismos públicos independientes a todas las instituciones de finalidades no lucrativas, ya que la mayoría de ellas se organiza en beneficio de intereses privados, a pesar de que pueda protegérselas mediante leyes comerciales, como es el caso de las sociedades de construcción y de los sindicatos obreros.

ii) *Estructura del sector público desde el punto de vista económico.* Desde el punto de vista económico, los organismos del sector público pueden ser clasificados en dos grandes grupos: los del gobierno general y las empresas públicas. Los primeros producen, por lo general, servicios que no se transan en el mercado, mientras las segundas producen bienes y servicios que se transan en el mercado a un precio determinado. (Véase el cuadro 12.)

Los organismos del *gobierno general* son aquellos que se financian principalmente mediante asignaciones especiales con cargo a los fondos del gobierno general o mediante contribuciones obligatorias específicas, establecidas y aplicadas de conformidad con las normas legislativas (órganos legislativos y judiciales, los ministerios o departamentos).

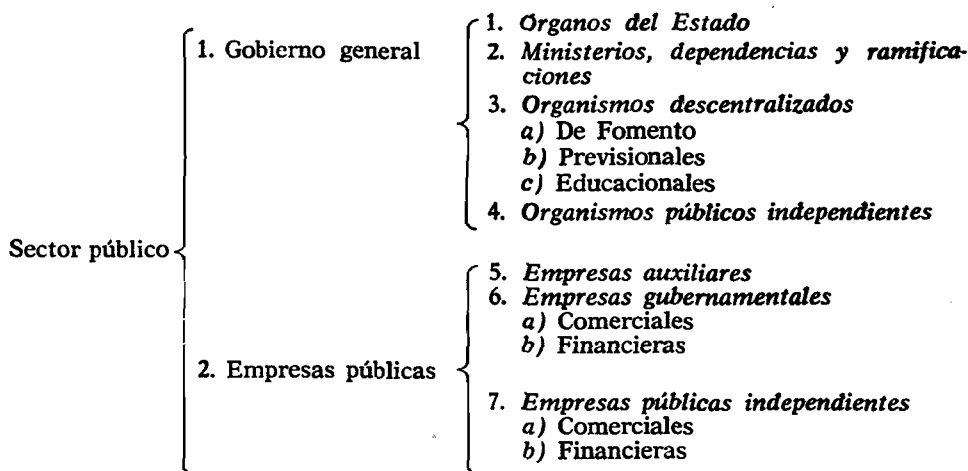
Su característica esencial es que no financian sus actividades satisfaciendo una demanda económica confirmada en el mercado libre por la voluntad del público de pagar por los servicios que ofrece.

Por el contrario, satisfacen la demanda que se expresa mediante procesos

políticos, elecciones, debates en los cuerpos legislativos, propuestas que formulan los órganos ejecutivos y, por último, aprobación de los créditos destinados a determinados tipos de gastos.

Los organismos del gobierno general sirven directamente al público, y en esto se diferencian de los órganos auxiliares, que existen principalmente para proporcionar bienes y servicios del gobierno general.

## CUADRO 12

*Estructura del sector público según criterio económico*

Muchas veces es difícil establecer si un órgano gubernamental forma parte del gobierno central o constituye una empresa. Esto se debe a que algunos de los gravámenes que se aplican se asemejan a ventas realizadas por las empresas. Los gravámenes se consideran como ventas de empresas en los casos que pueden ser aislados, o sea, se eliminan aquellos casos en que no es posible distinguir los ingresos derivados de los gravámenes y los gastos correspondientes, o cuando tengan carácter discriminatorio con respecto a los compradores de los bienes y servicios suministrados, o cuando sea llevado a cabo con el claro propósito de obtener ganancias o pérdidas.

Los organismos del gobierno general y las empresas comerciales pueden ser considerados en ciertos aspectos como similares: ambos son productores de bienes útiles. La diferencia reside en que el primero no vende sus productos. En el caso del gobierno general, es posible clasificar fácilmente el carácter específico de la producción (defensa, servicios hospitalarios, servicios docentes), pero no se sabe en qué forma se distribuyen la producción entre los usuarios, como es el caso de las empresas.

Las *empresas públicas* persiguen fundamentalmente, como ya se ha dicho, la producción de bienes y servicios que se transan en el mercado, a un precio determinado. Pertenecen a esta categoría las empresas auxiliares, las empresas comerciales, las empresas financieras y las empresas públicas independientes, todas las cuales fueron definidas en los párrafos anteriores.

iii) *Clasificación institucional y territorial del sector público.* Para obtener una visión completa del sector público es preciso incluir no sólo las entidades del gobierno central, ya definidas, sino también los organismos de los gobiernos estatales, provinciales, municipales, e independientes. Cada uno de estos gobiernos cubre distintas áreas del territorio nacional y ejerce jurisdicción sobre ellos a través de mecanismos institucionales propios, encargados de legislar y actuar en forma autónoma.

En el cuadro 13 se presenta una clasificación combinada de esta clase. Se muestra, en primer lugar, a los distintos organismos del gobierno general y de las empresas públicas, y en seguida se colocan las distintas autoridades a nivel central y regional. Este tipo de clasificación es muy útil en América Latina por cuanto existe una gran variedad de organismos en cada uno de los tipos de entidades. Así, es posible distinguir, por ejemplo, empresas comerciales, municipales o estatales o entidades de fomento de carácter independiente del gobierno central, estatal o municipal.

CUADRO 13

*Clasificación institucional y territorial del sector público*

<i>Institucional</i>	<i>Territorial</i>			
	<i>Gobierno central</i>	<i>Gobierno estatal</i>	<i>Gobierno provincial</i>	<i>Gobierno municipal</i>
<b>I. Gobierno general</b>				
1. Organos del Estado				
2. Ministerios				
3. Organismos descentralizados				
a) De fomento				
b) Previsionales				
c) Educacionales				
4. Organismos públicos independientes				
<b>II. Empresas públicas</b>				
1. Empresas auxiliares				
2. Empresas gubernamentales				
a) Comerciales				
b) Financieras				
3. Empresas independientes				

En realidad, este enfoque permite una visión más completa del sector público y, a su vez, facilita el proceso de consolidación de las transacciones gubernamentales, toda vez que permite identificar las transferencias que se hacen las entidades dentro de un mismo tipo de gobierno, por una parte, y entre los distintos tipos de gobierno territorialmente hablando, por otra.

iv) *Ubicación del sector público dentro de la economía nacional.* El sector público forma parte de la economía de un país y es, por lo tanto, necesario

precisar su ubicación dentro de ella. Conforme a los esquemas de cuentas nacionales, la economía se compone de cuatro unidades principales: el gobierno general, las empresas, las familias y el exterior.

Pertenecen al gobierno general los organismos del Estado, los ministerios, sus dependencias y ramificaciones, y los organismos descentralizados.

En el sector empresas se incluyen las empresas auxiliares y las empresas gubernamentales, que sumadas a los organismos del gobierno general, constituyen el sector gubernamental. Por cierto, también pertenecen a las empresas las llamadas empresas públicas independientes (que sumadas a las entidades del sector gubernamental, constituyen el sector público) y las empresas privadas propiamente tales.

El grupo de las familias comprende las unidades familiares y las instituciones privadas sin fines de lucro, donde se incluye además las instituciones públicas independientes al servicio de las unidades familiares.

El cuadro 14 ilustra el esquema expuesto y permite identificar la ubicación de cada tipo de organismos públicos y privados.

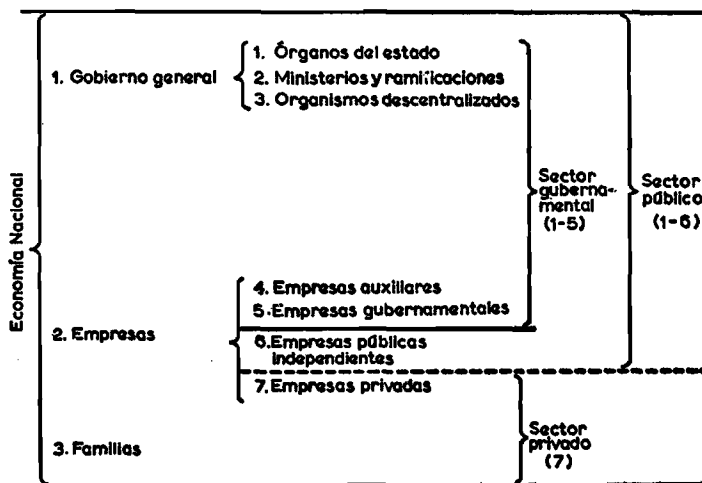
### c) La estructura del sector público en algunos países latinoamericanos

En América Latina se ha producido un amplio crecimiento de los organismos del sector público. Naturalmente en cada país este crecimiento es diferente en cuanto a su celeridad y amplitud, tal como se explicó en el capítulo I, así como en los sectores del aparato gubernamental, donde se produce un mayor desarrollo.

En Chile, por ejemplo, es notoria la amplitud del sector de las cajas de previsión y de las empresas públicas independientes. Igual cosa se observa en el Uruguay. En cambio, en el Paraguay son reducidos estos tipos de enti-

CUADRO 14

### Ubicación del sector público de la economía nacional



dades y se puede apreciar un mayor desarrollo del aparato ejecutivo central. En Bolivia es amplio el sector de seguridad social y de las empresas públicas independientes, y escasamente desarrollado el sector central. En Colombia es notorio el crecimiento de los institutos de fomento y de las entidades educacionales (en el país hay 26 universidades). En Costa Rica llama la atención el desarrollo del sistema bancario nacional, en manos del Estado, y la inexistencia de fuerzas armadas. En México es amplia la estructura de las empresas públicas independientes y del mismo modo en el Brasil, donde también son fuertes los gobiernos estatales.

## 2. CLASIFICACIÓN SEGÚN EL OBJETO DEL GASTO

Los distintos organismos públicos necesitan adquirir diversos bienes y servicios para funcionar, tales como servicios personales, arrendamientos de edificio, compras de estantes, adquisición de escritorios, tinta, papel y demás materiales. Para comprar estas distintas cosas se establecen ciertas sumas de dinero, identificándolas con los objetos a que se han destinado. La clasificación por objeto del gasto ordena cada uno de los conceptos que se van a adquirir.

Su propósito principal es permitir el control contable de los gastos. Los conceptos de gasto son uniformados para los distintos organismos públicos y el sistema de contabilidad fiscal controla que ese dinero se gaste efectivamente con los fines a que se destinó. En suma, centra su atención en los aspectos contables de las operaciones gubernativas procurando identificar el gasto incurrido en cada cosa comprada.

La clasificación por objeto del gasto es la base del llamado presupuesto tradicional, o presupuesto enumerador del ítem. En este presupuesto los conceptos de gasto suelen desglosarse ampliamente, como una expresión de la desconfianza que prevaleció durante toda una época entre el Legislativo y el Ejecutivo y como una manera de hacer más completo el control contable de las operaciones fiscales. En verdad esta clasificación significó un avance en su época, por cuanto permitió un mayor control que hiciera posible evitar los desfalcos de fondos, las malversaciones, y en general el manejo deshonesto del presupuesto.

### a) *Esquema básico de clasificación por objeto del gasto*

En un presupuesto-programa no desaparece la clasificación por objeto del gasto, sino que, por el contrario, se la utiliza para especificar la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir sus objetivos. Sirve, además, para establecer la composición de los gastos públicos y determinar la estructura de la demanda gubernamental o del resto de la economía. En un presupuesto-programa la clasificación por objeto del gasto se combina con la clasificación por programas y actividades, ligando de esta manera las cosas que se van a realizar con las cosas que se deben adquirir.

La clasificación de que se trata permite ordenar e identificar sistemáticamente los usos que se dará al dinero asignado a cada programa o actividad. Por esto, debe identificar el *tipo* de bienes y servicios que se van a comprar para cumplir los programas. Cabe señalar, sin embargo, que en algunos casos no se pueden identificar los usos; por ejemplo, cuando se trata de la adquisición de servicios por contratos fuera de la administración pública, como es el

caso de la construcción de obras públicas cuando ella se realiza mediante contratos.

Desde el punto de vista de su uso macroeconómico, la clasificación debe proporcionar informaciones sobre la clase de bienes y servicios que demanda el gobierno, a fin de hacer posible el trabajo de análisis de las oficinas centrales de planificación. Lo anterior significa que es conveniente que la clasificación se presente en forma detallada, aspecto que está en cierta medida en contradicción con la conveniencia de que las operaciones presupuestarias sean flexibles. Ello exige buscar una forma de compatibilizar la obtención detallada de información para fines de planeamiento, con la flexibilidad que exige la operación del presupuesto. Esto requiere que para los efectos de la aprobación del documento presupuestario, las asignaciones se hagan en la ley anual en forma genérica, a nivel de grupo o partida, para facilitar la operación del presupuesto, y que simultáneamente al planificar el presupuesto y al contabilizar su situación se haga un registro detallado de cuentas conforme a un clasificador de partidas que permita simultáneamente obtener ambos propósitos.

Conforme a las conclusiones del Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestaria, celebrado en San José de Costa Rica en septiembre de 1962, y a los estudios realizados en el Instituto Latinoamericano de Planificación, se sugiere una clasificación de los gastos según el objeto, integrada por los siguientes grupos:

1. Servicios personales.
2. Servicios no personales.
3. Materiales y suministros.
4. Maquinarias y equipo.
5. Adquisición de inmuebles.
6. Construcciones.
7. Transferencias corrientes.
8. Transferencias de capital.
9. Deuda pública.
10. Otros desembolsos financieros.
11. Asignaciones globales.

El Seminario mencionado define cada uno de estos grupos de la siguiente manera:

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

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

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

**Maquinaria y equipo.** Incluye todo egreso por adquisición de maquinaria o equipo, y las de accesorios y aditamentos que se añan o complementan la unidad principal, así como los gastos de transporte e instalaciones vinculados a la adquisición. Los renglones por objeto específico de este grupo distinguirán para cada tipo de equipo si se trata de adquisición de equipo nuevo o preexistente en uso. Las reparaciones extraordinarias contratadas que aumenten la duración y uso del equipo más allá del término normal previsto de vida, se incluirán también en este rubro. La categorización de los bienes en el concepto de maquinaria o equipo, responderá a las siguientes especificaciones principales: se tratará de bienes de larga duración y de uso y carácter permanente.

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

**Construcciones.** Comprende los egresos para financiar nuevas construcciones por contrato, así como las adiciones y reparaciones extraordinarias también ejecutadas por contrato. El término construcciones abarca edificios, obras urbanísticas e hidroeléctricas, carreteras, puertos, aeropuertos, instalaciones de líneas eléctricas, telegráficas y telefónicas, y obras similares. Se entenderán por adiciones y reparaciones extraordinarias aquellas que una vez ejecutadas prolonguen la duración normal prevista o mejoren el edificio u obra en que se realicen.

**Transferencias corrientes.** Incluye los egresos corrientes en favor de empresas o personas que corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación en servicios o bienes, como, por ejemplo: pensiones, gratificaciones personales, indemnizaciones, subsidios, subvenciones, contribuciones al seguro social y entidades jubilatorias, etcétera.

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

Cada uno de los grupos mencionados se divide en partidas, conforme se ha visto, y cada una de éstas puede a su vez abrirse en ítem, o sea, en partes que detallen los artículos u objetos específicos que pueden comprarse. Se ha preparado un cuadro, incluido en el anexo III, que contiene las partidas e ítems con sus definiciones correspondientes.

#### b) *Comparación entre las clasificaciones por objeto de gasto utilizado en América Latina*

En los cuadros 15 y 16 puede observarse la estructura de las clasificaciones de los gastos según su objeto, que se utilizan en los países de América del Sur



y América Central. Como puede apreciarse, en algunos países las grandes categorías de gastos se agrupan de acuerdo con criterios económicos; es el caso de Brasil y Chile. En otros países se ha seguido el modelo descrito anteriormente, que identifica los conceptos de gastos principales; en tal situación están Argentina, Bolivia, Paraguay, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

### 3. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LAS TRANSACCIONES DEL GOBIERNO

La información proporcionada con la clasificación anteriormente descrita, tiene por finalidad fundamental facilitar la administración de los fondos públicos y ejecutar los programas gubernamentales. Sin embargo, la información expuesta debe ser presentada de manera que, además, facilite el análisis fiscal. Precisamente el ordenamiento que permite hacer el análisis fiscal es el que propone la llamada clasificación económica de las transacciones públicas.

Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, y en consecuencia hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional. La clasificación económica muestra la parte de los gastos que se destinan a las operaciones corrientes del gobierno y la parte de los gastos que se destinan a la creación de bienes de capital que permiten ensanchar la capacidad instalada de producción de la economía. También presenta el grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente mediante la utilización de fondos invertidos por el propio gobierno en bienes y servicios o indirectamente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorgados a otros órganos encargados de prestar el mismo servicio.

Al proporcionar las informaciones mencionadas, la clasificación económica hace posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel y composición del producto nacional, así como sobre su distribución. En suma, permite evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social, en la medida en que está midiendo la inversión pública; sobre la estabilidad monetaria, en la medida en que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de los precios; sobre la ocupación de los factores productivos, en tanto mide los volúmenes de mano de obra que remunera el sector público y la demanda que está ejerciendo sobre los bienes y servicios que produce la economía; y, por último, permite conocer la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso, al mostrar la incidencia de la tributación, por una parte, y la orientación de los gastos corrientes y de transferencia, por otra.

La clasificación económica se interesa principalmente por ordenar las transacciones gubernamentales según la naturaleza económica de los efectos que produce sobre la vida nacional, lo cual hace necesario concebir este sistema de clasificaciones integrado a uno más amplio que registre las transacciones de todos los sectores de la economía y no sólo los gubernamentales. En este sentido debería integrarse dentro del sistema de cuentas de ingreso y productos nacionales, con lo cual se podría estudiar la acción de los órganos gubernamentales en relación con la conducta de otras unidades económicas y con el funcionamiento del conjunto de la economía y sus relaciones con el exterior. Por las razones expuestas, esta clasificación es útil sólo en el nivel superior

CUADRO 15

*América Central: Clasificación de los gastos según su objeto.*

<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>
— Servicios personales	— Salarios permanentes — Otros servicios personales	— Servicios personales
— Servicios generales	— Servicios no personales	— Servicios no personales
— Materiales y repuestos	— Materiales, artículos y reparaciones	— Materiales y suministros
— Maquinaria, equipo y semovientes	— Adquisición de maquinaria y equipo	— Maquinaria y equipo
— Adquisición de inmuebles	— Adquisición de inmuebles y equipo existente	— Adquisición de inmuebles
— Construcciones (por contrato)	— Construcciones (obras nuevas) por contrato	— Construcciones (por contrato)
— Transferencias corrientes	— Transferencias corrientes	— Transferencias corrientes
— Transferencias de capital	— Transferencias de capital	— Transferencias de capital
— Deuda pública	— Deuda pública	— Deuda pública
— Desembolsos financieros	— Desembolsos financieros	— Desembolsos financieros
— Asignaciones globales	— Asignaciones globales	— Asignaciones globales

CUADRO 15 (Continuación)

Honduras	Nicaragua	Panamá	México
— Servicios personales	— Servicios personales	0. Servicios personales	1. Servicios personales
— Servicios no personales	— Servicios no personales	1. Servicios no personales	2. Compra de bienes para administración
— Artículos y materiales	— Materiales y suministros consumibles	2. Materiales y suministros	3. Servicios generales
— Equipos nuevos, adiciones y reparaciones extraordinarias por contrato	— Maquinaria y equipo — Repuestos mayores	3. Maquinaria y equipo	4. Transferencias
— Adquisición de inmuebles y equipo preexistente y semovientes	— Adquisición de inmuebles preexistentes	4. Adquisición de inmuebles	5. Adquisición de bienes para fomento y conservación
— Construcciones nuevas, adiciones y reparaciones extraordinarias por contrato	— Construcciones, adiciones y reparaciones extraordinarias (por servicio o contrato) — Reparaciones mayores	5. Construcciones	6. Obras públicas y construcciones
— Transferencias	— Transferencias corrientes	6. Transferencias corrientes	7. Inversiones financieras
— Deuda pública	— Transferencias de capital	7. Transferencias de capital	8. Erogaciones especiales
— Desembolsos financieros	— Deuda pública	8. Deuda pública	9. Cancelaciones de pasivo
— Asignaciones globales	— Desembolsos financieros — Inversiones comerciales	9. Otros desembolsos financieros	
	— Asignaciones globales		

CUADRO 16

*América del Sur: Clasificación de los gastos según su objeto*

<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>
I. <i>Gastos en personal</i> 1. Personal permanente 2. Personal especial 3. Personal temporario	I. <i>Gastos corrientes</i> 1. Gastos de consumo 2. Transferencias corrientes	1. Servicios personales 2. Gastos generales 3. Transferencias 4. Inversiones	I. <i>Gastos corrientes</i> 1. Gasto de operación a) Remuneraciones b) Compra de bienes de consumo y servicios no personales 2. Gastos de transferencias	1. Servicios personales 2. Gastos generales 3. Transferencias 4. Deuda pública nacional 5. Gastos de inversiones
II. <i>Otros gastos</i> 1. Materiales y suministros 2. Subsidios de previsión y asistencia social 3. Subsidios a actividades no lucrativas 4. Subsidios a actividades lucrativas 5. Subsidios a empresas del Estado 6. Subsidios al sector público 7. Gastos de conservación y reparación 8. Gastos generales	II. <i>Gastos de capital</i> 1. Inversiones financieras 2. Transferencias de capital		II. <i>Gastos de capital</i> 1. Inversión real 2. Inversión financiera 3. Transferencia de capital	
III. <i>Obras y/o adquisiciones</i> 1. Maquinaria, equipos, instalaciones y otros 2. Materias primas y materiales				
IV. <i>Otros</i> 1. Préstamos 2. Amortización deudas 3. Aportes de capital 4. Reservas				
V. <i>Gastos indiscriminados</i>				

CUADRO 16 (Continuación)

<i>Ecuador</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Perú</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Venezuela</i>
1. Sueldos, jornales, etc.	1. Servicios personales	1. Remuneraciones personales	A. <i>Retribución de servicios</i>	1. Sueldos para cargos fijos
2. Compra de bienes y servicios de consumo	2. Servicios no personales	2. Gastos en bienes y servicios	1. Retribución de servicios personales	2. Otros gastos de personal
3. Intereses deuda pública	3. Materiales y suministros	3. Obras por contrato	2. Retribución de servicios varios	3. Materiales y suministros
4. Gastos de transferencia	4. Transferencias	4. Gastos de transferencias	B. <i>Adquisición de especies</i>	4. Servicios
5. Gastos de capital	5. Adquisición de inmuebles, construcciones varias, reparaciones	5. Pagos financieros	3. Útiles de materiales de consumo y equipamiento	5. Conservación, reparación y construcciones temporales
a) Inversión directa	6. Adquisición de máquinas, equipos, vehículos y semovientes		4. Inmuebles y construcciones	6. Adquisición de maquinaria y equipo
b) Inversión indirecta	7. Reparación de máquinas y equipos		5. Reparaciones y modificaciones	7. Adquisición de inmuebles
c) Inversión financiera	8. Desembolsos financieros		C. <i>Pasividades e inversiones</i>	8. Estudios, construcción, inspección y conservación de obras
	9. Gastos imprevistos		6. Pasividades del Estado	9. Transferencias
	10. Obligaciones diversas del Estado		7. Inversiones	10. Asignaciones globales
			D. <i>Gastos imprevistos</i>	
			8. Gastos varios y especiales	

del gobierno y no es necesariamente importante para el oficial administrativo, por cuanto a éste más bien le interesa una clasificación que facilite sus operaciones administrativas. Así, por ejemplo, a un administrador que compra cemento no le interesa tanto que con él se vaya a producir una obra que va a incrementar la formación de capitales, sino que tendrá que responder ante un fiscalizador por el uso de los fondos que le han sido entregados y del grado en que la obra está progresando. En consecuencia, la clasificación económica no tiene que ser incorporada en el nivel administrativo, por cuanto a éste interesan principalmente los programas, los resultados y los objetos en los cuales se gasta el dinero.

Conforme se ha explicado, la clasificación económica es una herramienta de análisis fiscal para los niveles de decisión y de planificación. Para los órganos de decisión es una herramienta fundamental para estudiar la composición de los ingresos y de los gastos públicos, según se ha mencionado anteriormente, y para la adopción de políticas concretas en materia de remuneraciones, subsidios, formación de capital, tributación, endeudamiento, tarifas, etcétera.

Desde el punto de vista de la planificación, este esquema hace posible proyectar las transacciones del gobierno, integradas dentro del conjunto de las proyecciones macroeconómicas, permitiendo determinar el esfuerzo de inversión que debe hacer el gobierno para obtener una determinada tasa de crecimiento de la economía y fijar el financiamiento necesario.

#### a) *Esquema modelo de clasificación económica*

Una orientación para elaborar la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico ha sido entregada por el *Manual* respectivo de las Naciones Unidas.<sup>7</sup> Estas sugerencias han sido complementadas con los aportes realizados sobre la materia por los Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestarias celebrados en diferentes continentes bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Las explicaciones que se darán a continuación se basan en esas orientaciones, pero no las siguen enteramente, pues se procura adaptarlas a las necesidades de información que sugieren las economías en vías de desarrollo.

Todo sistema de clasificación debe identificar los sectores, o sujetos, que participan en una determinada actividad, y las transacciones que se realizan entre ellos. En el caso del sector público los sujetos son las entidades públicas que lo componen, y en el caso de la clasificación económica, las transacciones se registran según su naturaleza económica. Estas transacciones se presentan en distintas *cuentas* conforme al plan de clasificación que se adopte.

El sistema de cuentas debe presentarse de tal manera que permita realizar la consolidación de las transacciones de los distintos organismos que forman el sector público. El sistema contable propuesto por el *Manual* comprende cuatro cuentas. Dos de ellas constituyen las llamadas cuentas principales, puesto que son las que contienen todas las partidas que se precisan para la clase de agrupación presentada, mientras que las otras dos restantes son subsidiarias, por cuanto únicamente figuran los saldos de las mismas en las cuentas consolidadas correspondientes al conjunto del sector central del gobierno.

<sup>7</sup> *Op. cit.*

En la primera cuenta subsidiaria se incluyen todas las transacciones corrientes en adquisición de bienes y servicios. El saldo que arroja esta cuenta varía según se trate de empresas comerciales, en tal caso se habla de superávit o déficit comercial, o de organismos auxiliares, en cuyo caso también se habla de superávit o déficit, o de empresas financieras, en tal caso el saldo se denomina gasto administrativo neto. Finalmente, si se trata de organismos del gobierno general, el saldo se denomina gasto corriente neto por concepto de bienes y servicios. En la segunda cuenta subsidiaria se incluyen todas las transacciones de capital en bienes y servicios y su saldo representa la formación neta de capital, considerándose como cuenta de formación de capital.

La primera de las cuentas principales es la cuenta corriente y en ella se registra el saldo de la primera cuenta subsidiaria y todas las transacciones corrientes, como los intereses pagados y percibidos, dividendos y transferencias corrientes. En la segunda cuenta principal, denominada cuenta de capital, se registra el saldo de la segunda cuenta subsidiaria, así como todas las demás transacciones de capital (los pagos efectuados y las cantidades percibidas por concepto de transferencias de capital y las transacciones en créditos financieros).

En las cuentas principales aparecen las partidas de las transacciones realizadas entre un organismo público y otro, que quedan eliminadas al consolidarse las cuentas de todos los organismos y también las correspondientes a las transacciones efectuadas entre el sector central del gobierno y el resto de la economía.

Las transacciones del sector público se contabilizan a base de valores devengados, es decir, en la fecha en que se concierta la transacción. Este sistema difiere del que lo hace a base de valores en efectivo, es decir, en la fecha en que son efectuados los pagos finales en efectivo.

La uniformidad de clasificación de las transacciones en los organismos gubernamentales hace posible determinar el volumen global que corresponde a determinados tipos de transacciones.

El sistema de clasificación esquemática de las transacciones del sector gubernamental propuesto por el *Manual* es el que se encuentra en la página siguiente.

Los rubros que figuran en el cuadro representan categorías principales de transacciones vinculadas con las diferentes funciones del Estado.

La partida 1 representa los gastos corrientes de los organismos gubernamentales por concepto de servicios gratuitos o suministrados contra el pago de un precio nominal, como instrucción pública, salud, etc. En esta partida no se incluyen los gastos corrientes de las empresas comerciales del gobierno, como tampoco en la columna de los ingresos el producto de las ventas. En la partida 8 figuran los resultados de la explotación de estas empresas y en la partida 9 se consignan las reservas de depreciación del capital fijo.

El rubro 3 representa las transferencias del gobierno al sector privado como consecuencia de la política de reducir los precios de ciertos productos o servicios, o de sostener los ingresos de determinados productores. Así, por ejemplo, las pérdidas comerciales de las empresas gubernamentales obtenidas deliberadamente a fin de subvencionar los precios de ciertos bienes o servicios se incluyen en este rubro. El rubro inverso es el 10, que representa las transferencias del sector privado al gubernamental como consecuencia del aumento de precios mediante los impuestos o el uso de poderes monopolistas.

## I. CUENTA CORRIENTE

<i>Gastos</i>		<i>Ingresos</i>	
1. Gastos corrientes por concepto de bienes y servicios	1 000	8. Utilidades netas derivadas de empresas comerciales	20
2. Pago de intereses	100	9. Reservas para depreciación de los capitales fijos de las empresas comerciales	100
3. Subvenciones	75	10. Ingresos procedentes de la propiedad de bienes	30
4. Prestaciones de seguridad social	275	11. Impuestos a la producción y al consumo	750
5. Otras transferencias de ingresos	50	12. Impuesto sobre la renta	475
6. Transferencias corrientes al exterior	20	13. Contribuciones por concepto de seguridad social	325
		14. Transferencias corrientes del exterior	120
7. Gastos corrientes	1 520	15. Ingresos corrientes	1 820
16. Ahorro antes de deducir las reservas para depreciación	300		

## II. CUENTA DE CAPITAL

<i>Gastos</i>		<i>Ingresos</i>	
17. Formación bruta de capital	400	16. Ahorro antes de deducir las reservas para depreciación	300
18. Transferencias de capital:		21. Impuestos sobre el capital	60
En el interior	50	22. Transferencias de capital del exterior	50
Al exterior	10	23. Préstamos netos obtenidos	300
19. Préstamos directos concedidos:		24. Otros ingresos y pagos de capital (neto)	110
En el interior	320		
Al exterior	30	25. Ahorro antes de deducir las reservas para depreciación e ingresos de capital	820
20. Gastos de capital	810		
26. Variación de los saldos en efectivo	10		

Las partidas 4, 5, 12 y 13 representan transferencias directas de ingresos al sector privado y viceversa, del sector privado al gobierno.

Las partidas 6 y 14 muestran el total de las transferencias corrientes hechas a los no residentes y las efectuadas por éstos.

En cuanto a la cuenta de capital, la partida 17 representa los gastos en bienes y servicios para la creación de capitales fijos y lo que han añadido a las existencias de materias primas y productos terminados los organismos gubernamentales, inclusive las empresas comerciales.



Las partidas 19 y 23 ponen de manifiesto la función del gobierno como intermediario financiero.

En el ejemplo del cuadro se ha supuesto que los ingresos corrientes superan a los gastos corrientes. La diferencia (partida 16) representa el ahorro del gobierno antes de deducir la depreciación. Figura también en la columna de los ingresos, junto a otros ingresos destinados a financiar la formación de capital, préstamos, etcétera.

La diferencia entre la partida 25 y la partida 20 representa la adición neta a los saldos globales en efectivo de todos los organismos del sector gubernamental.

A base del esquema resumido, es posible plantearse un plan de clasificación económica detallada que sirva de guía para clasificar las diversas partidas de ingresos y gastos del gobierno. Este plan es aplicable a cualquier organismo del gobierno central y, con algunos ajustes, a los distintos organismos locales. El *Manual* de las Naciones Unidas presenta un esquema de clasificación básico, que ha sido complementado por los informes de los Seminarios de Clasificación y Administración Presupuestarias celebrados en Bangkok, Addis Abeba y San José de Costa Rica. En el anexo IV se presenta una descripción del plan de clasificación propuesto en este último Seminario que complementa y simplifica el esquema propuesto en el *Manual*.

#### b) *Esquema de clasificación económica usado en América Latina*

En los cuadros 17, 18, 19 y 20 se incluyen los principales conceptos de las clasificaciones económicas usadas tanto en los presupuestos de gastos como de ingresos. Como se puede observar, existe una gran homogeneidad en la estructura básica de los países; sólo se aprecia una diferenciación en el caso del tratamiento del servicio de la deuda pública, la que se presenta en grupo separado en Colombia, Venezuela y Nicaragua.

#### 4. CLASIFICACIÓN POR FUNCIONES

Esta clasificación agrupa las transacciones del gobierno según la finalidad particular a que se destinan. La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados por el gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.

La clasificación por funciones, en consecuencia, presenta los gastos gubernamentales con arreglo a los objetivos inmediatos o a corto plazo a que se destinan, o sea, que no se consideran el impacto que puedan tener a largo plazo y su incidencia en el crecimiento económico que puedan alcanzar. El *Manual* la define como "un plan en el que se incluyen todas las clases de gastos establecidas por los órganos políticos y que se relacionan, en forma definida, con finalidades completas".

La clasificación funcional cumple con la tarea de proveer al programador y al preparador presupuestario de una visión acerca de los propósitos que el gobierno tiene en cada una de las áreas de actividad. Al ciudadano corriente, le informa acerca de lo que el gobierno hace con el dinero que paga en forma

CUADRO 17

*América del Sur: Clasificación económica de los gastos*

<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>
<b>I. Gastos corrientes</b>	<b>I. Gastos corrientes</b>	<b>I. Gastos corrientes</b>	<b>I. Gastos corrientes</b>	<b>I. Gastos corrientes</b>
1. Gastos de consumo	1. Consumo	1. Gastos corrientes en bienes y servicios	A. Gastos de operación	1. Gastos de consumo
2. Gastos financieros	2. Transferencias corrientes	2. Intereses de la deuda pública	B. Gastos de transferencias	2. Gastos de transferencias
3. Transferencias	<b>II. Gastos de capital</b>	3. Transferencias corrientes	<b>II. Gastos de capital</b>	3. Servicio de la deuda
a) Gastos de previsión y asistencia social	1. Inversiones	<b>II. Gastos de capital</b>	1. Inversión real	<b>II. Gastos de capital</b>
b) Aportes a actividades no lucrativas	2. Transferencias de capital	1. Formación bruta de capital	2. Inversión financiera	1. Inversión directa
c) Aportes a actividades lucrativas	3. Inversiones financieras	2. Amortización de la deuda	3. Amortizaciones	2. Inversión indirecta
d) Aportes a provincias y municipalidades		3. Transferencias de capital		
e) Otros aportes				
<b>II. Gastos de capital</b>				
1. Inversión directa				
a) Inversión real				
b) Inversión financiera				
2. Inversión indirecta				

CUADRO 17 (Continuación)

<i>Ecuador</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>
I. <i>Gastos corrientes</i>	I. <i>Gastos corrientes</i>	I. <i>Gastos corrientes</i>	I. <i>Gastos corrientes</i>
1. Sueldos, jornales, etc.	1. Gastos de consumo	1. Bienes y servicios	A. Gastos de operación
2. Compra de bienes y servicios de consumo	2. Gastos de transferencia	2. Intereses de la deuda pública	B. Transferencias
3. Intereses de la deuda pública	II. <i>Gastos de capital</i>	3. Pagos por transferencias	II. <i>Aportes a entidades regionales</i>
4. Gastos de transferencias	A. Inversión directa	II. <i>Gastos de capital</i>	III. <i>Servicio de la deuda pública</i>
II. <i>Gastos de capital</i>	1. Real	1. Inversión directa	IV. <i>Gastos de capital</i>
1. Inversión directa	2. Conservación de bienes de capital	a) Real	A. Inversión directa
2. Inversión indirecta	3. Inversiones financieras	b) Financiera	1. Inversión real
3. Inversión financiera	4. Otras	2. Inversión indirecta	2. Inversión financiera
	B. Inversión indirecta	3. Amortización de la deuda pública	B. Inversión indirecta

CUADRO 18

*América Central: Clasificación económica de los gastos*

<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>
<b>A. Gastos corrientes</b>	<b>1) Gastos corrientes</b>	<b>I. Gastos corrientes</b>
1. Gastos en bienes y servicios	1.1. <i>Gastos de operación</i>	1. <i>Gastos de consumo</i>
2. Transferencias (incluye intereses de la deuda pública)	a) Remuneraciones	a) Remuneraciones
	b) Compra de bienes y servicios	b) Compra de bienes y servicios
	c) Intereses	c) Intereses
<b>B. Gastos de capital</b>	1.2. <i>Transferencias</i>	2. <i>Transferencias</i>
1. Inversión	a) Al sector privado	a) Al sector privado
2. Compra de bienes tangibles	b) A organismos del sector público	b) Al sector público
3. Transferencias	c) Al exterior	c) Al sector externo
4. Amortización de la deuda pública	<b>2) Gastos de capital</b>	<b>II. Gastos de capital</b>
	2.1. <i>Inversión directa</i>	1. <i>Inversión directa</i>
	a) Inversión real	a) Inversión real
	b) Inversión financiera	b) Inversión financiera
	2.2. <i>Inversión indirecta</i>	2. <i>Inversión indirecta</i>
	a) Al sector privado	a) Transferencias al sector privado
	b) A organismos del sector público	b) Transferencias al sector público
	c) Otras transferencias de capital	c) Otras transferencias de capital

CUADRO 18 (Continuación)

Honduras	Nicaragua	Panamá	México
1) <i>Gastos corrientes</i> 1.1. <i>Gastos de operación</i> a) Remuneraciones b) Compra de bienes y servicios c) Intereses 1.2. <i>Transferencias</i> a) Al sector privado b) A organismos del sector público c) Al exterior  2) <i>Gastos de capital</i> 2.1. <i>Inversión directa</i> a) Inversión real b) Inversión financiera 2.2. <i>Inversión indirecta</i> a) Al sector privado b) A organismos del sector público c) Otras transferencias de capital	1. <i>Gastos corrientes</i> 11. <i>Gastos de operación</i> 111. Remuneraciones y otros beneficios 112. Compra de bienes y servicios para operaciones corrientes 12. <i>Transferencias corrientes</i> 121. Al sector privado 122. Al sector público 123. Al exterior  2. <i>Gastos de inversión</i> 21. <i>Inversión directa</i> 211. Inversión real 212. Inversión financiera 22. <i>Inversión indirecta</i> 221. Al sector privado 222. Al sector público 223. Al exterior  3. <i>Deuda pública</i> 31. <i>Deuda pública interna</i> 311. Amortización 312. Intereses 313. Comisiones y otros gastos 32. <i>Deuda pública externa</i> 321. Amortización 322. Intereses 323. Comisiones y otros gastos	I. <i>Gastos corrientes</i> 1. Gastos de consumo 2. Transferencias corrientes  II. <i>Gastos de capital</i> 1. Inversión real 2. Inversión financiera 3. Inversión indirecta	I. <i>Gastos corrientes</i> 1. Compra de bienes y servicios para administración 2. Intereses de la deuda pública 3. Transferencias 4. Erogaciones especiales  II. <i>Gastos de capital</i> 1. Inversión física a) Obras públicas y construcciones b) Fomento y conservación c) Inversión física indirecta 2. Inversión financiera a) Adquisición de inmuebles b) Fideicomisos para créditos c) Fideicomisos para inversiones d) Diversas inversiones

CUADRO 19

*América del Sur: Clasificación de los ingresos*

<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>
<i>I. Ingresos corrientes</i>	<i>I. Ingresos corrientes</i>
1. Ingresos tributarios	1. Renta tributaria
2. Ingresos no tributarios	2. Renta patrimonial
	3. Renta industrial
<i>II. Ingresos de capital</i>	4. Transferencias corrientes
	<i>II. Ingresos de capital</i>
	1. Operaciones de crédito
	2. Venta de bienes muebles e inmuebles
	3. Amortización de empréstitos concedidos
	4. Transferencias de capital
	5. Otras rentas de capital

---

*Bolivia**Chile**Colombia*

---

**I. Renta neta del tesoro nacional****1. Ingresos ordinarios****a) Bienes nacionales****b) Servicios nacionales****c) Derechos e impuestos****d) Ingresos varios****2. Ingresos extraordinarios****a) Ingresos varios****b) Cuentas de ejecución presupuestaria****I. Ingresos corrientes****1. Ingresos tributarios****2. Ingresos no tributarios****II. Ingresos de capital****1. Venta de activos****2. Recuperación de préstamos****3. Préstamos internos****4. Préstamos externos****5. Otros ingresos****I. Ingresos corrientes****1. Ingresos tributarios****2. Ingresos no tributarios****II. Recursos de capital****1. Recursos del balance del tesoro****2. Recursos del balance del crédito****II. Rentas netas destinadas**

**CUADRO 19 (Continuación)**

<i>Ecuador</i>	<i>Paraguay</i>
<b>I. Ingresos corrientes</b>	<b>I. Ingresos corrientes</b>
1. Ingresos tributarios	1. Ingresos tributarios
2. Ingresos no tributarios	2. Ingresos no tributarios
<b>II. Ingresos extraordinarios</b>	<b>II. Aportes del presupuesto corriente</b>
1. Empréstitos	1. Rembolso de préstamos concedidos por el Estado
2. Saldos sobrantes	2. Enajenaciones de inmuebles y otros valores
	3. Empréstitos y donaciones
	4. Remanentes del presupuesto y capital



---

**Perú****Venezuela**

---

1. Fondo general del Tesoro Público
2. Cuentas especiales
3. Cuentas administrativas
4. Recursos propios
5. Préstamos
6. Aportes de convenios con el exterior
7. Otros

**I. Ingresos ordinarios**

1. Impuestos directos
2. Impuestos indirectos
3. Dominio territorial
4. Dominio comercial
5. Dominio industrial
6. Tasas
7. Diversos

**II. Ingresos extraordinarios**

*América Central: Clasificación de los ingresos*

<i>El Salvador</i>	<i>Honduras</i>	<i>Costa Rica</i>
<b>A. Ingresos corrientes</b>	<b>A. Ingresos corrientes</b>	<b>A. Ingresos ordinarios</b>
1. Ingresos tributarios	1. Ingresos tributarios	1. Ingresos provenientes de la explotación de bienes, empresas y servicios públicos
2. Ingresos no tributarios	2. Ingresos no tributarios	2. Impuestos directos
3. Transferencias corrientes	3. Transferencias corrientes	3. Impuestos indirectos
4. Otros ingresos corrientes	4. Otros ingresos corrientes	4. Ingresos provenientes de otras fuentes
<b>B. Ingresos de capital</b>	<b>B. Ingresos de capital</b>	<b>B. Ingresos extraordinarios</b>
5. Venta de activos y compensaciones por pérdidas y daños	5. Venta de activos	5. Recursos provenientes de fuentes extraordinarias
6. Rembolso de préstamos concedidos	6. Rembolso de préstamos concedidos	
7. Préstamos directos obtenidos	7. Préstamos directos obtenidos	
8. Créditos en valores públicos	8. Crédito en valores públicos	
9. Transferencias de capital recibido	9. Transferencia de capital	
10. Otros ingresos de capital	10. Otros ingresos de capital	

CUADRO 20 (Continuación)

Nicaragua	Guatemala	Panamá	México
<b>A. Ingresos ordinarios</b> 1. Impuestos directos 2. Impuestos indirectos 3. Ingresos de dominio comercial o industrial del Estado 4. Misceláneos 5. Entradas patrimoniales 6. Fondos de pensiones 7. Entradas por reembolso 8. Otras entradas	<b>A. Ingresos ordinarios</b> 1. Rentas patrimoniales 2. Servicios públicos 3. Impuestos y contribuciones 4. Venta de artículos estancados y productos comerciales del Estado 5. Ingresos varios 6. Ventas consignadas 7. Fondo de montepío	<b>A. Ingresos corrientes</b> 1. Ingresos tributarios 2. Ingresos no tributarios 3. Transferencias corrientes 4. Otros ingresos corrientes	<b>A. Ingresos corrientes</b> 1. Impuestos al ingreso 2. Impuestos sobre transferencias de ingresos o de capital 3. Impuestos que afectan al ingreso o al gasto 4. Impuestos al gasto 5. Otros ingresos corrientes
<b>B. Ingresos extraordinarios</b> 9. Entradas provenientes de crédito público	<b>B. Ingresos extraordinarios</b> 8. Préstamos internos 9. Préstamos externos 10. Otros	<b>B. Ingresos de capital</b> 5. Renta de activos 6. Rembolos de préstamos concedidos 7. Préstamos directos obtenidos 8. Transferencias de capital 9. Otros ingresos de capital	<b>B. Ingresos de capital</b> 1. Venta de propiedades nacionales 2. Venta de valores 3. Recuperación de créditos

CUADRO 21

## América del Sur: Clasificación de los gastos por funciones

Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Colombia
<p>I. <i>Servicios generales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Legislación</li> <li>2. Contralor fiscal</li> <li>3. Conducción general</li> <li>4. Defensa nacional</li> <li>5. Justicia</li> <li>6. Seguridad</li> <li>7. Asuntos exteriores</li> <li>8. Culto</li> </ol> <p>II. <i>Servicios sociales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación y cultura</li> <li>2. Salud pública</li> <li>3. Obras sanitarias</li> <li>4. Seguridad social y vivienda</li> <li>5. Información y esparcimiento</li> <li>6. Servicios especiales y urbanos</li> <li>7. Otros</li> </ol> <p>III. <i>Servicios económicos</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agricultura</li> <li>2. Energía y combustibles</li> <li>3. Minería e industria</li> <li>4. Transporte y almacenaje</li> <li>5. Comunicaciones</li> <li>6. Comercio y finanzas</li> </ol> <p>IV. <i>Gastos no clasificables</i></p>	<p>0. Gobierno y administración general</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Obligaciones generales</li> <li>2. Recursos naturales y agricultura</li> <li>3. Energía</li> <li>4. Transportes y comunicaciones</li> <li>5. Industria y comercio</li> <li>6. Educación y cultura</li> <li>7. Salud</li> <li>8. Trabajo, previsión y asistencia social</li> <li>9. Habitación y servicios urbanos</li> </ol>	<p>I. <i>Servicios generales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración general</li> <li>2. Defensa nacional</li> <li>3. Justicia y policía</li> </ol> <p>II. <i>Servicios sociales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Educación</li> <li>5. Sanidad</li> <li>6. Trabajo y previsión social</li> <li>7. Otros</li> </ol> <p>III. <i>Servicios económicos</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Agricultura</li> <li>9. Recursos minerales</li> <li>10. Transporte y comunicaciones</li> <li>11. Otros</li> </ol> <p>IV. <i>Inclasificables</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>12. Deuda pública</li> </ol>	<p>I. <i>Gobierno</i></p> <p>II. <i>Protección a personas y a la propiedad</i></p> <p>III. <i>Defensa</i></p> <p>IV. <i>Salud pública, asistencia social y trabajo</i></p> <p>V. <i>Vivienda</i></p> <p>VI. <i>Previsión</i></p> <p>VII. <i>Educación</i></p> <p>VIII. <i>Agricultura y pesca</i></p> <p>IX. <i>Transporte y comunicaciones</i></p> <p>X. <i>Minería</i></p> <p>XI. <i>Energía y combustibles</i></p> <p>XII. <i>Industria y comercio</i></p> <p>XIII. <i>Deuda pública</i></p>	<p>I. <i>Servicios generales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administración superior</li> <li>2. Policía y justicia</li> <li>3. Defensa nacional</li> </ol> <p>II. <i>Servicios económicos</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agricultura</li> <li>2. Minería</li> <li>3. Energía y combustibles</li> <li>4. Industria</li> <li>5. Transportes</li> <li>6. Comunicaciones</li> </ol> <p>III. <i>Servicios culturales y sociales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Educación y cultura</li> <li>2. Previsión social</li> <li>3. Salud pública</li> <li>4. Vivienda</li> </ol> <p>IV. <i>Servicios comunales</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servicios sanitarios</li> <li>2. Otros</li> </ol>

<i>Ecuador</i>	<i>Paraguay</i>
<b>I. Servicios generales</b>	<b>I. Servicios generales</b>
1. Administración general	1. Administración general
2. Policía y justicia	2. Defensa nacional
	3. Justicia y policía
<b>II. Servicios sociales y educativos</b>	<b>II. Servicios sociales y culturales</b>
1. Educación	1. Educación y cultura
2. Sanidad	2. Salud
3. Seguridad social	3. Seguridad social
4. Otros	
<b>III. Servicios económicos</b>	<b>III. Servicios económicos</b>
1. Agricultura	1. Agricultura
2. Explotación de minas	2. Industria
3. Construcciones	3. Transportes
4. Electricidad y recursos hidráulicos	4. Obras públicas
5. Transporte y comunicaciones	5. Recursos minerales
6. Otros	6. Otros
<b>IV. Gastos inclasificables</b>	<b>IV. Gastos no clasificados</b>
	1. Deuda pública
	2. Otras obligaciones

**I. Servicios generales**

1. Administración general
2. Defensa
3. Justicia y policía

**II. Servicios sociales**

4. Educación
5. Sanidad
6. Vivienda y servicios comunales
7. Trabajo y asistencia social

**III. Servicios económicos**

8. Agricultura
9. Combustibles y fuerza motriz
10. Recursos minerales e industriales
11. Transporte y comunicaciones
12. Otros

**IV. Inclasificables**

**I. Funciones políticas y administrativas**

1. Administración general
2. Defensa
3. Justicia y policía
4. Relaciones exteriores
5. Consejo electoral

**II. Funciones sociales**

1. Dirección y coordinación
2. Educación
3. Sanidad
4. Previsión y protección social
5. Abastecimiento de agua y otros servicios sanitarios
6. Vivienda y urbanismo
7. Extensión cultural
8. Recreación y esparcimiento
9. Relaciones obrero-patronales

**III. Funciones económicas**

1. Dirección y coordinación
2. Agricultura, ganadería e irrigación
3. Electrificación
4. Industria
5. Transporte y almacenaje
6. Comunicaciones
7. Industria extractiva
8. Turismo

**IV. Gastos**

1. Intereses s/deuda pública
2. Amortizac. deuda pública
3. Transferencia a gobiernos regionales
4. Adquisición activos financieros
5. Asignaciones eclesiásticas
6. Rectificaciones no distribuidas

*América Central: Clasificación de los gastos por funciones*

<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>
<b>I. Servicios generales</b> — Administración general  — Regulación económica general — Justicia y policía  — Investigación general servicios científicos — Defensa  <b>II. Servicios sociales y comunales</b> — Educación — Sanidad  — Seguridad social y servicios especiales de asistencia social — Servicios comunales  <b>III. Servicios económicos</b> — Agricultura y recursos no minerales — Combustibles y fuerza motriz — Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcciones — Transporte, almacenaje y comunicaciones — Otros servicios económicos  <b>IV. Gastos inclasificables</b> — Servicios de la deuda interna — Servicios de la deuda externa — Otros servicios financieros  — No clasificados	<b>I. Servicios generales</b> — Administración general  — Regulación económica financiera — Justicia — Seguridad interna  — Defensa  <b>II. Servicios sociales y comunales</b> — Educación y cultura — Salud pública — Higiene ambiental — Seguridad social — Asistencia social — Servicios comunales — Vivienda y urbanización — Otros servicios sociales  <b>III. Servicios económicos</b> — Agropecuarios y de pesca — Energía — Minería — Industria — Transporte y almacenaje — Comunicaciones — Comercio y otros servicios  <b>IV. Gastos inclasificables</b> — Deuda pública — Otros servicios económicos	<b>I. Servicios generales</b> — Administración general — Relaciones exteriores — Regulación económica financiera — Justicia — Seguridad interna — Defensa — Otros servicios generales  <b>II. Servicios sociales y comunales</b> — Educación y cultura — Salud pública  — Previsión y asistencia social — Trabajo — Servicios comunales — Otros servicios sociales  <b>III. Servicios económicos</b> — Agricultura y recursos naturales — Energía — Minería — Industria — Transporte y almacenaje — Comunicaciones — Otros servicios económicos — Comercio y otros servicios  <b>IV. Gastos inclasificables</b> — Gastos de la deuda interna — Gastos de la deuda externa — Otros gastos financieros  — No clasificados

<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>
<p><b>I. Servicios generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Administración general</li> <li>— Justicia</li> <li>— Seguridad interior</li> <li>— Defensa nacional</li> </ul> <p><b>II. Servicios sociales y comunales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Educación pública</li> <li>— Salubridad pública</li> <li>— Bienestar social y trabajo</li> <li>— Servicios urbanos y vivienda</li> </ul> <p><b>III. Servicios económicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Agricultura y recursos naturales</li> <li>— Energía</li> <li>— Industria</li> <li>— Transporte y almacenaje</li> <li>— Comunicaciones</li> <li>— Comercio y otros servicios económicos</li> </ul> <p><b>IV. Gastos inclasificables</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Serv. de la deuda interna</li> <li>— Serv. de la deuda externa</li> <li>— Otros servicios financieros</li> <li>— No clasificados</li> </ul>	<p><b>I. Servicios generales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Administración general</li> <li>— Justicia y policía</li> <li>— Investigación general y servicios sociales</li> <li>— Defensa</li> </ul> <p><b>II. Serv. sociales y comunales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Educación</li> <li>— Sanidad</li> <li>— Seg. social y serv. especiales de asistencia social</li> <li>— Servicios comunales</li> </ul> <p><b>III. Servicios económicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Agricultura y recursos minerales</li> <li>— Combust. y fza. motriz</li> <li>— Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcciones</li> <li>— Transporte, almacenaje y comunicaciones</li> <li>— Otros servicios económicos</li> <li>— Proyectos/fines múltiples</li> </ul> <p><b>IV. Gastos inclasificables</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Servicios de la deuda pública</li> <li>— Subsidios no incluidos en otra parte</li> <li>— Transferencias generales al gobierno local</li> <li>— Ayuda económica exterior y otras transf. inclasificables con destino al exterior</li> <li>— Pago de préstamos directos solicitados</li> <li>— Religión</li> <li>— Otros</li> </ul>



---

## *Panamá*

---

## *México*

---

### *I. Servicios generales*

1. Administración general
2. Justicia y policía
3. Relaciones exteriores

### *II. Servicios sociales*

1. Educación y cultura
2. Sanidad
3. Previsión social
4. Vivienda

### *III. Servicios económicos*

1. Agricultura
2. Energía e industria
3. Transportes y comunicaciones

### *IV. Servicios financieros*

1. Servicios financieros
2. Banca

### *V. Inclasificables*

### *1. Comunicaciones y transportes*

2. Fomento agrícola, ganadero y forestal
3. Promoción industrial y fomento comercial
4. Servicios educativos y culturales
5. Servicios asistenciales y hospitalarios
6. Bienestar y seguridad social
7. Ejército, armada y servicios militares
8. Administración general
9. Deuda pública

de impuestos y le permite valorar la conveniencia o inconveniencia de la distribución de los gastos públicos como también si es o no aceptable la participación que el sector público tiene en la actividad económica general.

#### *a) Esquema modelo de clasificación funcional*

Esta clasificación agrupa los gastos de acuerdo con los propósitos a que están destinados. Los propósitos a que se alude en este caso no se refieren a los objetivos generales de promoción del desarrollo o del pleno empleo, sino a los diferentes servicios proveídos directamente o financiados por los organismos públicos.

El *Manual* sobre las clasificaciones económicas y funcionales de las transacciones del gobierno, considera cuatro grupos fundamentales de gastos. El primero está formado por los servicios generales y cubre actividades encaminadas a prestar servicios que requieren el uso del poder compulsivo. Estas actividades no tienen competidores en el sector privado. Pertenecen a ellas, por ejemplo, la defensa nacional, la policía y justicia, la administración del gobierno central y de los gobiernos locales. Estos servicios son de la esencia del Estado y sólo pueden ser producidos por él.

El segundo grupo, llamado servicios sociales y comunales, está formado por actividades destinadas a prestar servicios sociales básicos a los consumidores, tales como educación, salud, servicios de bienestar, los cuales en la mayoría de los casos son producidos por el Estado.

El tercer grupo se denomina servicios económicos y cubre toda clase de actividades que son ejecutadas por el sector empresas de la economía o que están asociadas con la provisión de servicios a las empresas privadas. Como ejemplos de esta clase de actividades, se puede mencionar la investigación científica, la promoción del comercio, la explotación de recursos minerales, reforestación, la inspección y regulación de las industrias privadas. Los principales grupos de los servicios económicos son los correspondientes a agricultura, energía y combustibles, transporte y comunicaciones, etcétera.

La clasificación funcional de los gastos públicos tiene los renglones de detalle, en cada uno de los grupos mencionados más arriba, que figuran en el Anexo v.

#### *b) Comparación entre las clasificaciones funcionales usadas en América Latina*

Se puede apreciar en los cuadros 21 y 22 los diversos tipos de clasificaciones utilizados en América del Sur y Central. En general, los países han adoptado un esquema parecido al propuesto por el *Manual* de las Naciones Unidas, salvo Brasil, Chile y México, que si bien distinguen las mismas funciones, las han agrupado de una manera diferente.

#### *c) Clasificación sectorial*

Con el objeto de facilitar la coordinación entre planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental, se emplean las clasificaciones sectoriales y la por programas, actividades y proyectos. La primera es una variante de la clasificación funcional, siendo su objetivo la separación clara entre los sectores económi-

cos, sociales y generales. Así como el objetivo de la clasificación funcional es identificar las grandes áreas de actividad del Estado y fijar los propósitos tenidos en vista para cada una de ellas, la clasificación sectorial procura mostrar las áreas de actividad no ya señalando los propósitos —mejorar la salud, eliminar el analfabetismo, mantener el orden público, administrar justicia, etc.—, sino los objetivos concretos a la acción dentro de un área de actividad. Por ejemplo, dentro de la salud, atender a 5 millones de habitantes; dentro de la educación, extender la enseñanza a 3 millones de niños, etcétera.

Para el objetivo anterior, la clasificación sectorial utiliza las áreas de actividad que aporta la clasificación funcional, pero las organiza de otra manera, vinculando en seguida dichos sectores con las instituciones correspondientes.

Los sectores que pueden identificarse en países en vías de desarrollo son principalmente los siguientes:

1. Agricultura y recursos agrícolas.
2. Minería.
3. Energía y combustibles.
4. Industria manufacturera y construcción.
5. Transportes, almacenamiento y comunicaciones.
6. Comercio.
7. Educación.
8. Investigación y servicios científicos.
9. Salud pública.
10. Previsión social.
11. Vivienda y servicios comunales.
12. Administración general.
13. Justicia y policía.
14. Defensa nacional.
15. Finanzas.

Para los efectos de su utilización, esta clasificación puede agruparse por sectores homogéneos, distinguiendo entre los sectores económicos, sociales y generales, como se señala en el cuadro 23.

La clasificación sectorial viene desarrollándose en los últimos años como un esfuerzo por lograr la integración entre los planes de desarrollo y el presupuesto fiscal. La idea es que tanto en los planes como en el presupuesto se utilice una clasificación uniforme, que determine áreas de actividad homogéneas. Por ejemplo, que bajo el título de "educación", en el plan se incluyan las mismas acciones que figuran bajo tal nombre en el presupuesto y que en ambos documentos se los clasifique en forma uniforme.

Diversos países en vías de desarrollo o ya desarrollados están utilizando este tipo de clasificaciones. Por ejemplo, la República Árabe Unida utiliza en el plan quinquenal y en el presupuesto fiscal la clasificación sectorial indicada en el cuadro 24.

Como puede observarse, en el caso de la República Árabe Unida se han separado dos grupos: los productivos y los de servicio. En cada uno se hace una identificación de cada sector, según las necesidades de información y las modalidades de planificación adoptadas.

CUADRO 23

*Clasificación por sectores*

<i>Grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción</i>
(1)		<i>Sectores económicos</i>
	1	Agricultura y recursos agrícolas
	2	Minería
	3	Energía y combustibles
	4	Industria manufacturera y construcción
	5	Transportes, almacenamiento y comunicaciones
(2)	6	Comercio
		<i>Sectores sociales</i>
	7	Educación
	8	Investigación y servicios científicos
	9	Salud pública
	10	Previsión social
(3)	11	Vivienda y servicios comunales
		<i>Sectores de servicios generales</i>
	12	Administración general
	13	Justicia y policía
	14	Defensa nacional
	15	Finanzas

CUADRO 24

*República Árabe Unida: Clasificación sectorial*

<i>Grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción</i>
I		<i>Sectores productivos</i>
	(1)	Agricultura
	(2)	Riego y avenamiento
	(3)	Electricidad
	(4)	Alta represa
	(5)	Industria
	(6)	Transportes y comunicaciones
	(7)	Canal de Suez
II	(8)	Vivienda y servicios de utilidad pública
		<i>Sectores de servicios</i>
	(9)	Defensa, policía y justicia
	(10)	Educación
	(11)	Salud
	(12)	Cultura y recreación
	(13)	Servicios sociales y religiosos
	(14)	Abastecimiento
	(15)	Investigación científica
	(16)	Órganos del Estado
	(17)	Finanzas y comercio

En Checoslovaquia, la clasificación sectorial es un poco diferente a la anterior; se divide en cuatro grupos y éstos en sectores. (Véase el cuadro 25.)

CUADRO 25

*Checoslovaquia: Clasificación sectorial*

<i>Grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción</i>
I		<i>Sector económico</i>
	(1)	Agricultura
	(2)	Energía y combustibles
	(3)	Industria pesada
	(4)	Industria de bienes de consumo
	(5)	Transportes
II		<i>Sectores culturales y sectores sociales</i>
	(1)	Cultura y educación
	(2)	Ciencia
	(3)	Servicios de salud
	(4)	Seguridad social
	(5)	Viviendas
	(6)	Servicios sociales
	(7)	Organizaciones sociales e iglesias
III		<i>Defensa y seguridad</i>
IV		<i>Administración</i>
	(1)	Órganos del Estado
	(2)	Cortes de justicia

Otros países que están utilizando métodos de planificación en combinación con los presupuestos anuales, son la India, Filipinas, y en general los países socialistas, en todos los cuales la clasificación sectorial tiene algunas variantes.

En algunos países latinoamericanos se está utilizando una clasificación sectorial que distingue entre los gastos de infraestructura y los económicos y generales. Tal es el caso del Estado de Río Grande do Sul, cuyo Plan de Inversiones y Servicios Públicos incluye la clasificación indicada en el cuadro 26.

Una clasificación parecida se ha utilizado en el Plan Quinquenal de la República de Ghana, en África. En Centroamérica se ha comenzado a implantar un esquema de clasificación sectorial (véase el cuadro 27). Esfuerzos en este sentido han comenzado a hacerlos países como Panamá y Bolivia.

CUADRO 26

*Estado de Río Grande do Sul: Clasificación sectorial*

<i>Area</i>	<i>Sector</i>	<i>Descripción</i>
A		<i>Infraestructura social</i>
	1	Educación
	2	Salud
	3	Trabajo, previsión y asistencia social
	4	Habitación
B		<i>Economía</i>
	1	Recursos naturales y agricultura
	2	Industria y comercio
C		<i>Infraestructura económica</i>
	1	Energía
	2	Transportes y comunicaciones
	3	Industria y comercio
	4	Habitación y servicios urbanos
D		<i>Servicios generales</i>
	1	Legislatura
	2	Justicia
	3	Gobierno y administración general

El Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Uniforme, reunido en Santiago de Chile en 1964, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, propuso un esquema de clasificación sectorial, la que se incluye en el Anexo VI.

#### 5. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Esta clasificación agrupa los gastos según los programas a realizar y las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas, que se espera lograr.

##### a) *Definiciones*

Se estima necesario dividir los programas en dos clases: los de funcionamiento, que son los que están destinados a producir servicios, y los de inversión, que son los destinados a producir bienes de capital.<sup>8</sup>

i) *Programas de funcionamiento.* Se estima conveniente establecer un conjunto de normas tendientes a uniformar la elaboración y la presentación

<sup>8</sup> Estas definiciones han sido tomadas del *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Centroamérica y Panamá*, San José, Costa Rica (E/CN.12/692), octubre de 1963.

CUADRO 27

*Centroamérica: Presupuesto-programa regional, 1965**Clasificación de los gastos por sectores de actividad**(Miles de pesos centroamericanos)*

<i>Sectores</i>	<i>Países</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Total</i>
1. <i>Desarrollo de los recursos naturales</i>		114	652	725	1 207	233	2 931
1.2 Recursos minerales		82	...	294	...	150	526
1.3 Recursos naturales renovables		32	526	431	740	83	1 812
1.4 Recursos hidráulicos		...	126	...	467	...	593
2. <i>Desarrollo de los recursos humanos</i>		28 451	35 759	48 268	21 083	16 556	150 117
2.1 Educación		19 904	21 910	23 403	14 744	10 558	90 519
2.2 Salud		4 626	9 159	16 684	4 675	5 555	40 699
2.3 Seguridad y asistencia social		...	992	...	...	...	992
2.4 Vivienda		...	1 700	...	...	...	1 700
2.5 Trabajo y previsión social		3 921	1 998	8 181	1 664	443	16 207
3. <i>Desarrollo de la infraestructura</i>		11 187	10 142	40 064	15 119	20 730	97 242
3.1 Transportes		9 485	5 960	22 698	12 429	16 336	66 908
3.2 Comunicaciones		1 702	63	6 694	2 465	3 348	14 272
3.3 Electricidad		...	...	5 447	...	145	5 592
3.4 Agua, alcantarillas y urbanismo		...	2 582	2 975	225	901	6 683
3.5 Riegos		...	1 257	2 250	...	...	3 507
3.6 Colonización		...	280	...	...	...	280
4. <i>Desarrollo de la producción</i>		1 682	15 857	9 152	3 855	5 539	36 085
4.1 Agricultura		1 428	8 217	9 152	3 780	2 224	24 801
4.2 Comercio e industria		254	7 640	...	75	3 315	11 284
5. <i>Servicios generales</i>		25 049	33 150	46 754	22 726	20 924	148 603
5.1 Administración y defensa		25 049	33 150	46 754	22 726	20 924	148 603
6. <i>Deuda pública</i>		8 857	4 360	21 936	...	2 565	37 718
<i>Total</i>		75 340	99 920	166 899	63 990	66 547	472 696

de los programas específicos de funcionamiento. Para lograr esta uniformidad es indispensable definir con precisión qué se entiende por programas de funcionamiento y cuáles son sus elementos.

*Programa.* Se entiende por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantificables o no (en términos de un resultado final), que se cumplirán a través

de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. Según el caso, cada uno de los programas podría dividirse en distintos subprogramas.

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

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

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

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

**Programa.** Se considera programa el instrumento a través del cual se fijan las metas que se obtendrán mediante la ejecución de un conjunto integrado de proyectos de inversión.

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

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

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



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

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

#### b) *Esquemas modelo de clasificación*

Se ha preparado, con base en la experiencia en América Latina y sólo con fines de orientación, un conjunto de clasificaciones por programas para las funciones sociales y económicas, con el objeto de servir de guía en la confección de presupuestos por programas. Estas clasificaciones abarcan solamente hasta el nivel de actividad y proyecto, y aparecen en el Anexo VII.

## II. CLASIFICACIONES COMBINADAS

Las clasificaciones presupuestarias estudiadas anteriormente, pueden combinarse entre sí y formar verdaderas matrices. Estas permiten estudiar, para los efectos de valorizar la política presupuestaria, una serie de aspectos de gran interés. Por ejemplo, la función de educación puede ser analizada en relación con los gastos en remuneraciones que implica la función, o bien en relación con la inversión escolar; además puede interesar saber qué parte de los gastos en educación es hecha al nivel del gobierno central o en el de las municipalidades.

Los diversos tipos de clasificaciones combinadas son los siguientes:

1. Económico-funcional.
2. Económico-institucional.
3. Funcional-institucional.
4. Institucional-por objeto.
5. Por objeto-por programas.
6. Funcional-por programas.
7. Institucional-por programas.

Cada una de estas matrices tiene una finalidad propia y permiten hacer análisis distintos.

### 1. CLASIFICACIÓN ECONÓMICO-FUNCIONAL

Esta clasificación contiene en la línea horizontal la clasificación funcional y en la vertical la clasificación económica. En el *Manual de clasificación económica y funcional de las transacciones del gobierno*, editado por las Naciones Unidas en 1958, aparece un esquema de cuentas de esta clase. El ejemplo que aparece en el trabajo de las Naciones Unidas tiene el propósito de dar una visión ilustrativa general, que permita a los diferentes gobiernos introducir los cambios que la adaptación a cada país requiere.

Mirando verticalmente se puede conocer el volumen de gastos en bienes y servicios y su destino según funciones. Igualmente, siguiendo las columnas relativas a gastos de capital, se pueden encontrar las diferentes funciones a que se han destinado estos gastos. Mirando desde otro ángulo se puede estudiar cómo se han distribuido los gastos de salud, por ejemplo, entre el pago de bienes y servicios, subsidios, etc. Esto permite un estudio general sobre las diversas acciones que realiza el gobierno y la distribución relativa de recursos a que dan lugar.

Como se ha visto, esta clasificación enlaza dos criterios de análisis: el económico y el funcional, proporcionando así un valioso instrumento de estudio para el preparador del presupuesto, para el programador y para las autoridades y parlamentarios. (Véase el cuadro 28.)

## 2. CLASIFICACIÓN ECONÓMICO-INSTITUCIONAL

Este esquema muestra en un sentido la clasificación económica y en el otro, la clasificación institucional. A través de ella se puede estudiar, como lo muestra el ejemplo del cuadro 29, qué órganos del gobierno están haciendo el mayor gasto en remuneraciones, cuáles deben soportar el peso de las transferencias, cuáles tienen a su cargo la mayor parte de la inversión, etcétera.

Este sistema entrecruzado presenta gran utilidad para el estudio de los programas de racionalización administrativa y de mejoras en la organización gubernativa. Al mismo tiempo, proporciona información acerca de los organismos claves que habrá que tocar en un proceso de economías fiscales, si para este efecto se piensa reducir el gasto en operaciones corrientes. Una vez conocido el conjunto de instituciones o niveles de la organización institucional donde está ubicado el mayor volumen de gastos corrientes en sueldos y compra de bienes, se procurará naturalmente introducir economías en aquel sector del gobierno. Por otra parte, si deseamos economizar en subsidios, el cuadro revelará qué orden de entidades es el que realiza el mayor volumen de gastos de esta clase. Este esquema permite, entonces, ubicar racionalmente el punto susceptible de economías fiscales.

Pero desde otro punto de vista, presenta también gran utilidad, pues permite apreciar, en el caso de que se desee iniciar un nuevo programa de obras públicas, qué organismos son los que han tenido a su cargo este tipo de actividades y por consiguiente aparecen con mayor experiencia para llevar adelante el nuevo programa. O bien podría permitir dejar establecido que los organismos tradicionales en esta materia ya están copados en sus posibilidades, por lo que sería mejor crear un organismo especial con nueva fisonomía administrativa.

Son variadas, pues, las aplicaciones del esquema de clasificación descrito, dependiendo el éxito de su aplicación del detalle con que pueda ser presentado y del buen criterio con que se proceda a usar la información.

## 3. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL-INSTITUCIONAL

Esta clasificación, similar en su naturaleza a la anterior, muestra la clasificación funcional enlazada con la institucional. Su objetivo es ligar los grandes programas que desarrolla el gobierno con las instituciones que tienen a su

## Clasificación económico-funcional

Clasificación económica  Clasificación funcional	Gastos corrientes			Gastos de capital			
	Gastos corrientes en bienes y servicios	Menos ventas fuera del sector	Gastos corrientes netos en bienes y servicios	Préstamos y adelantos directos			
				Al gobierno local	A otros sectores	Al exterior	Total
	1	2	3-1-2	15	16	17	

## A. SERVICIOS GENERALES

1. Administración general
2. Defensa
3. Justicia y policía

## B. SERVICIOS COMUNALES

4. Carreteras y vías de navegación
5. Servicios de incendios, abastecimiento de agua y servicios sanitarios
6. Otros servicios comunales

—  
—  
—

## E. GASTOS INCLASIFICABLES

TOTAL

cargo la ejecución. El programa de transportes y comunicaciones es ejecutado por organismos que, dentro del gobierno central, fijan sus tarifas y establecen ciertos reglamentos; también por organismos descentralizados que explotan el servicio, y además por entidades municipales que se ocupan de la administración local del sistema de transportes. De esta manera en el cuadro entrecruzado se podrá estudiar a qué entidades gubernativas está confiada la responsabilidad de llevar a la realidad los programas especificados en la clasificación funcional.

El cuadro 30 presenta un ejemplo simplificado con carácter meramente ilustrativo de este esquema. Cabe hacer notar que, en este caso como en los anteriores, el detalle de las clasificaciones horizontales como verticales puede ser ampliado enormemente, según las necesidades de información de cada gobierno.

#### 4. CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL-POR OBJETO

Este esquema entrecruza las clasificaciones institucionales y la por objeto del gasto. Su objetivo es principalmente administrativo y contable. Procura mostrar qué cantidad de dinero gastará cada organismo y en qué cosas se empleará. Aparecen así, especificados, como se ve en el cuadro 31, los gastos en sueldos, gratificaciones, compras de útiles de escritorio, compra de materiales, etc., por entidad, mostrando de esta manera en qué se gasta el dinero y qué organismo es el responsable.

La clasificación descrita es la que tradicionalmente se emplea en los presupuestos y sirve como un control de que las operaciones y distribuciones de fondos están bien hechas.

#### 5. CLASIFICACIÓN POR OBJETO-POR PROGRAMA

Este esquema muestra en un sentido los diversos programas que impulsa un organismo y en el otro los recursos, clasificados por objeto del gasto, que son necesarios para cumplir el programa. (Véase el cuadro 32.)

Esta clasificación presenta la ventaja de permitir el estudio de los costos de los programas, subprogramas y actividades y su comparación entre sí. Es útil para estudiar el costo de los insumos de cada programa y su cotejo con programas similares.

En el documento presupuestario se acostumbra a presentarla al comienzo de cada Ministerio, permitiendo una visión de conjunto de los programas del mismo y la composición de sus respectivos costos totales.

#### 6. CLASIFICACIÓN SECTORIAL-POR PROGRAMAS

Este esquema enlaza la clasificación sectorial y la por programas. Permite conocer el costo de cada programa dentro de un sector. Por ejemplo, en el sector agricultura pueden conocerse los distintos programas que la integran y los gastos totales allí involucrados. (Véase el cuadro 32-b.)

CUADRO 29

*Clasificación económico-institucional*

<i>Clasificación económica</i>	<i>Gastos corrientes</i>		
	<i>Gastos corrientes en bienes y servicios</i>	<i>Menos ventas fuera del sector</i>	<i>Gastos corrientes netos en bienes y servicios</i>
<i>Clasificación institucional</i>			
<b>I. SECTOR GUBERNAMENTAL</b>			
	1. Organismos del Estado		
	2. Ministerios, sus dependencias y ramificaciones		
	3. Organismos descentralizados		
	—		
	—		
	—		
<b>II. ORGANISMOS PÚBLICOS INDEPENDIENTES</b>			
	6. Organismos públicos independientes		
	7. Empresas públicas independientes		
	<b>TOTAL</b>		

---

***Gastos de capital***

---

---

***Préstamos y adelantos directos***

---

---

***Al  
gobierno  
local******A otros  
sectores  
nacionales******Al  
exterior******Total***

---

CUADRO 30

*Clasificación funcional-institucional*

Clasificación funcional	Clasificación institucional	I. Sector gubernamental			II. Organismos públicos independientes			Total
		1. Organos del Estado	2. Ministe- rios, sus dependen- cias y ra- tificaciones	3. Organismos des- centrali- zados	6. Organismos públi- cos inde- pendientes	7. Empresas públicas independientes		
A. SERVICIOS GENERALES								
		1. Administración general						
		2. Defensa						
		3. Justicia y policía						
B. SERVICIOS COMUNALES								
		4. Carreteras y vías de nave- gación						
		5. Servicios de incendios, abastecimiento de agua y servicios sanitarios						
		6. Otros servicios comunales						
		—						
		—						
		—						
E. GASTOS INCLASIFICABLES								
TOTAL								

## Clasificación institucional-por objeto del gasto

Clasificación por objeto del gasto	Clasificación institucional	I. Sector gubernamental			II. Organismos públicos independientes		Total
		1. Organos del Estado	2. Ministe- rios, sus dependen- cias y ra- tificaciones	3. Organismos des- centrali- zados	6. Organismos públi- cos inde- pendientes	7. Empresas públicas independientes	
1. Servicios personales							
2. Servicios no personales							
3. Materiales y suministros							
4. Adquisiciones de maquinaria y equipos							
5. Reparaciones de maquinaria y equipos							
6. Adquisición de inmuebles y semovientes							
10. Asignaciones globales							

TOTAL



CUADRO 32-A

*Clasificación por programas y por objeto del gasto*

<i>Clasificación por programas</i>	<i>Clasificación por objeto del gasto</i>	
	<i>1. Servicios personales</i>	<i>2. Servicios no per- sonales</i>
Programa I. Administración central		
Programa II. Servicios básicos		
Programa III. Extensión agropecuaria		
Programa IV. Fomento de la producción agrícola		
Programa V. Fomento de la producción pecuaria		
Programa VI. Uso y conservación de recursos naturales		
Programa VII. Riego		
Programa VIII. Colonización		
	TOTAL	

---

<b>3. Materia- les y su- ministros</b>	<b>4. Adquisi- ciones de maquina- rias y equipos</b>	<b>5. Repara- ciones de maquina- rias y equipos</b>	<b>—</b>	<b>10. Asigna- ciones globales</b>	<b>Total</b>
--	--	---	----------	--	--------------

---

**CUADRO 32-B**

***Clasificación sectorial por programas***

<i>Clasificación por programas</i>	<i>Clasificación sectorial</i>	<i>1. Adminis- tración ge- neral</i>	<i>2. Educa- ción</i>
<b>A. Ministerio de Educación</b>			
Programa I. Administración central		x	
Programa II. Servicios básicos de educación			x
Programa III. Educación primaria			x
Programa IV. Educación media			x
Programa V. Educación superior			x

---

**3. Justicia  
y policía**

**4. Carrete-  
ras**

—

**5. Salud  
pública**

**6. Habita-  
ción**

---

CUADRO 33

*Clasificación institucional-por programas*

<i>Clasificación institucional</i>	<i>Clasificación por programas</i>	<i>1. Adminis- tración ge- neral</i>
--	--	--

**I. SECTOR GUBERNAMENTAL**

1. Órganos del Estado
2. Ministerios, sus dependencias y ramificaciones
3. Organismos descentralizados
4. Empresas auxiliares
5. Empresas gubernamentales

**II. ORGANISMOS PÚBLICOS INDEPENDIENTES**

6. Organismos públicos independientes
7. Empresas públicas independientes

---

<b>2. Servicios básicos</b>	<b>3. Investi- gación</b>	<b>4. Carrete- ras y vías de nave- gación</b>	<b>5. Servicios de incen- dios sani- tarios</b>
---------------------------------	-------------------------------	---	---

---

## 7. CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL-POR PROGRAMAS

Bajo esta clasificación se ligan las instituciones ejecutoras con sus respectivos programas. En un sentido, aparecerán los ministerios y entidades responsables de ejecutar programas, y éstos se enumeran correlativamente a fin de mostrar su identidad.

Esta clasificación es útil para analizar la forma como se entronca dentro del aparato institucional del Estado el conjunto de programas que formula el sector público. (Véase el cuadro 33.)

## III. UTILIZACIÓN DE LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTALES

### 1. USOS GENERALES DE LAS CLASIFICACIONES

Las clasificaciones presupuestarias mencionadas en las secciones anteriores, tienen un uso específico para cada tipo de análisis que quiera realizarse. Según su utilización, las distintas clasificaciones podrían agruparse en tres categorías, a saber: las de análisis global para fines de política gubernativa, las de programación y las operativas. Cada uno de estos grupos comprende clasificaciones específicas, tal como se señala:

#### 1. *Clasificaciones para análisis y política globales*

- Económica
- Funcional
- Institucional

#### 2. *Clasificaciones para programación*

- Institucional
- Sectorial
- Por programas

#### 3. *Clasificaciones operativas*

- Administrativa
- Por programas y actividades
- Por objeto del gasto

Conforme al esquema expuesto, las clasificaciones para análisis y política gubernativa global, son: la económica, que permite analizar los volúmenes de gastos de consumo e inversión, las transferencias, etc., y adoptar decisiones acerca del nivel de estos rubros en el futuro; la funcional, que hace posible identificar las áreas de actividad y propósitos del Estado; y la institucional, que permite analizar y decidir los sectores institucionales (centrales, locales, independientes, etc.) que se harán cargo de los gastos corrientes, de capital y por funciones.

Las clasificaciones para fines de programación, son, principalmente: la institucional, que señala las entidades que tendrán a su cargo los planes y programas; la sectorial, que identifica los sectores económicos, sociales y generales en que incidirán los gastos; y la por programas, que señala los programas específicos que se ejecutarán dentro de cada sector y las metas y costos de los mismos.

Las clasificaciones operativas son las que permiten analizar las operaciones de ejecución de los programas de gastos. La administrativa facilita la identificación de las unidades administrativas ejecutoras de los programas, dentro del marco institucional vigente. La por programas, actividades y proyectos, abre los programas en actividades y proyectos y muestra el costo de cada uno de ellos. Finalmente, la por objeto del gasto identifica las cosas que se compran para realizar las metas de los programas, actividades y proyectos, indicando los artículos a adquirir.

Como se ve, todas las clasificaciones mencionadas se relacionan entre sí y aportan información útil para propósitos diferentes. No existe, pues, una clasificación que sea suficiente por sí sola y excluya a las restantes; por el contrario, existe un verdadero sistema de clasificaciones integrado que es el que hace posible conseguir los fines múltiples del presupuesto-programa.

Los sistemas de clasificaciones, cuando abarcan todo el sector público, pueden presentarse conforme a dos modalidades: consolidadas y combinadas. Las primeras hacen posible el análisis para fines de política gubernativa, con distintos niveles de consolidación. La económica puede presentarse altamente consolidada, para el efecto de coordinarla con las cuentas nacionales, es decir, eliminando todas las transferencias (al sector privado); y con menor grado de consolidación si se la quiere coordinar con un sistema de fuentes y usos de fondos, en este caso aparecen las transferencias, préstamos y demás transacciones financieras, en especial con el sector bancario. La funcional se puede presentar consolidada a ambos niveles y lo mismo acontece con la institucional.

También se acostumbra consolidar las clasificaciones para fines de programación, en especial en la fase de coordinación con los planes globales y sectoriales. Las clasificaciones institucionales, sectoriales y por programas se presentan consolidadas. Pero, cuando se trata de entrar en el nivel operativo, es preciso consolidar las clasificaciones agregando todas las transacciones realizadas. En esta fase, la asignación de los gastos a cada unidad administrativa, a cada programa, actividad y proyecto, y a cada objeto del gasto, se hace incluyendo el gasto bruto, sin eliminación de ningún tipo de transacciones.

La clasificación por objeto muestra la composición de la demanda gubernativa por productos, y puede ser coordinada con la clasificación general de insumo-producto con fines de compatibilización del gobierno como sector de demanda final y los sectores intermedios.

## 2. COORDINACIÓN ENTRE LAS CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS Y LOS PLANES

Como se ha dicho antes, la clave para poder coordinar los planes de desarrollo con los presupuestos gubernamentales consiste en la adopción de un sistema uniforme de clasificaciones que sirva a los procesos de planificar y presupuestar, en forma simultánea. Conforme con la técnica que se ha venido siguiendo, el plan de desarrollo (por ejemplo, un plan quinquenal) se ejecuta a través de planes anuales operativos. Estos se expresan en el sector público a través del presupuesto anual, que contiene los fondos necesarios para ejecutar los planes, programas, actividades y proyectos a emprender.

Con el fin de coordinar los planes de largo, mediano y corto plazo, con el presupuesto gubernamental y con la administración pública, es necesario establecer algunas definiciones convencionales.



Los planes pueden ser generales o sectoriales; así, puede existir un plan global, que cubra toda la economía, y planes por sectores, que detallen los aspectos globales dentro de un área específica de la economía; existen así planes de largo, mediano y corto plazo para agricultura, transporte, educación, salud, etc. El plan de educación, por ejemplo, queda a cargo del Ministerio de Educación y sus dependencias; para ejecutarlo necesita desglosar el plan anual de educación en segmentos más pequeños, a los que se llama "programas"; éstos quedan a cargo de las direcciones generales de educación primaria, media, etc. Luego los programas se abren en actividades o proyectos, según tengan o no por objeto prestar un servicio o crear un bien de capital. Las unidades ejecutoras de las actividades suelen ser las secciones, los colegios, escuelas, etc.; y de los proyectos, los organismos que construyen aulas. Cada actividad y proyecto integrados dentro de un programa, y éstos dentro de un plan, tienen un costo que es necesario calcular, estableciendo entonces un presupuesto anual. Con las asignaciones establecidas en el presupuesto es posible comprar recursos humanos, materiales y equipos para cumplir las tareas programadas y alcanzar los objetivos trazados.

Para lograr la coordinación entre la estructura de los planes y la de los presupuestos es necesario utilizar clasificaciones adecuadas. Estas clasificaciones combinan los elementos componentes de los planes y de los presupuestos.

Los planes y los presupuestos podrían clasificarse como se indica en el cuadro 34.

CUADRO 34

*Clasificación de los planes y presupuestos del sector público*

<i>Plan anual del sector público</i>	<i>Presupuesto anual del sector público</i>
<b>1. Plan global del sector público</b> — Análisis y política económica global — Análisis y política funcional — Análisis y política institucional	<b>1. Presupuesto global consolidado del sector público</b> — Cuenta económica consolidada — Cuenta institucional consolidada — Cuenta funcional por programas consolidada
<b>2. Planes sectoriales del sector público</b> — Análisis y política sectorial — Análisis por programas, actividades y proyectos — Análisis y política administrativa u operativa	<b>2. Presupuestos sectoriales combinados del sector público</b> — Presupuesto por sectores — Presupuesto por programas, actividades y proyectos
	<b>3. Presupuestos concentrados del sector público</b> — Presupuesto de personal — Presupuesto de materiales

Como puede observarse, los presupuestos pueden comprender tres niveles de presentación: el consolidado para fines de análisis y política; el combinado, para fines de programación y operación; y los concentrados, para cuantificar y evaluar los insumos de recursos humanos y materiales.

*Uso de las diferentes clasificaciones presupuestarias*

<i>Descripción</i>	<i>Eco- nómica</i>
<b>I. PLANES ANUALES DEL SECTOR PÚBLICO</b>	
<b>A. <i>Planes globales</i></b>	
— Análisis y política económica global	x
— Análisis y política por funciones	
— Análisis y política institucional	
<b>B. <i>Planes sectoriales</i></b>	
— Análisis y política sectorial	
— Análisis por programas	
— Análisis administrativo	
<b>II. PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO</b>	
<b>A. <i>Presupuesto consolidado</i></b>	
— Cuenta económica consolidada	x
— Cuenta institucional consolidada	
— Cuenta funcional por programas	
<b>B. <i>Presupuestos combinados</i></b>	
— Gobierno central	
— Gobiernos estatales y locales	
— Empresas independientes	

*en los planes y presupuestos anuales*

<i>Funcional</i>	<i>Institucional</i>	<i>Sectorial</i>	<i>Por programas</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Por objeto</i>
X					
	X				
		X			
			X		
				X	
X					
X					
			X		
		X	X	X	X
		X	X	X	X
		X	X	X	X

Tanto en los planes anuales como en los presupuestos anuales se necesitan clasificaciones uniformes para hacer posible la coordinación. El uso de cada tipo de clasificaciones aparece en el cuadro 35, indicado con una x.

Como puede verse, cada tipo de análisis requerido por los planes o los presupuestos, supone la utilización de diversas clasificaciones, a fin de lograr la coordinación entre los planes y los presupuestos. En los capítulos referentes a proyecciones y a la técnica de presupuestos por programas se podrá encontrar un mayor detalle sobre las formas específicas de hacer esta coordinación.

#### IV. PRESENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PÚBLICO

Las clasificaciones presupuestarias configuran la columna vertebral de la presentación de los presupuestos. Es conveniente discutir brevemente la forma como se pueden presentar los presupuestos del sector público para su discusión, aprobación, ejecución, contabilidad y control.

En su estructura básica existen por lo menos dos criterios principales para organizar la información que contiene un presupuesto:

- 1) Enfoque económico.
- 2) Enfoque sectorial.

Ambos criterios se combinan, naturalmente, con el institucional, y pueden cruzarse entre sí.

##### 1. PRESENTACIÓN DE ACUERDO CON EL ENFOQUE ECONÓMICO

De conformidad con este criterio, se pueden presentar las partidas presupuestarias, clasificadas por renglones económicos —distinguiendo entre cuenta corriente y de capital— y por entidades.

Para estos fines, se suelen separar las entidades en:

##### a) *Gobierno general*

- 1) Gobierno central.
- 2) Gobiernos provinciales, estatales o departamentales.
- 3) Gobiernos municipales.
- 4) Organismos de seguridad social.
- 5) Organismos descentralizados.

##### b) *Empresas públicas*

Se incluye a continuación un ejemplo simplificado de cuentas, preparado para la presentación de presupuestos por la CEPAL y el Instituto.

CUADRO 36

A. Presupuesto del gobierno general

Gastos	Ingresos
<b>I. Cuenta corriente</b>	
<b>A. Gastos de funcionamiento</b>	<b>A. Ingresos tributarios</b>
1. Remuneraciones	1. Impuesto a la renta (separados los rendimientos por categorías o cédulas, incluido el impuesto global complementario)
1.1 Sueldos y salarios	2. Otros impuestos que gravan los ingresos (utilidades excesivas, eventuales, etc.)
111 Personal civil	3. Aportaciones por concepto de seguridad social (patronales y de empleados y obreros)
112 Personal de las fuerzas armadas	3.1 Menos aporte patronal del gobierno general por sus empleados y obreros
1.2 Aporte patronal al seguro social y de pensiones por sus empleados y obreros	4. Impuesto territorial
121 Personal civil	5. Impuesto a las sucesiones y donaciones
122 Personal de las fuerzas armadas	6. Otros impuestos al patrimonio (propiedad del capital, revaluaciones, etc.)
2. Compra de bienes y servicios no personales	7. Impuestos al comercio exterior
3. Arrendamientos pagados	7.1 Exportaciones
<b>B. Transferencias corrientes</b>	7.2 Retenciones o detracciones cambiarias
1. Intereses	7.3 Importaciones
1.1 Intereses de la deuda externa	7.4 Recargos cambiarios
1.2 Intereses de la deuda interna	7.5 Utilidad cambiaria
121 Menos intereses de la deuda interna pagados a organismos de seguridad social y a otros organismos del gobierno general	8. Impuesto a las ventas (compraventa)
1.3 Otros intereses (bancarios, etc.)	9. Impuestos a la producción y al consumo (separar los importantes)
2. Prestaciones de seguridad social	10. Impuestos a los combustibles y lubricantes
2.1 Jubilaciones y pensiones	11. Impuesto de patentes, cifra de negocios y primas de seguro
2.2 Otras prestaciones (maternidad, enfermedad, cesantía, fallecimiento, etc.)	12. Impuestos a espectáculos públicos
3. Subsidios	13. Impuestos a loterías, rifas, apuestas y sorteos
3.1 Empresas del gobierno general (pérdida o déficit)	14. Impuesto de energía eléctrica
3.2 Sector privado	15. Impuesto de timbres, estampillas y papel sellado
4. Subvenciones a entidades o personas sin fines de lucro	16. Excedente neto de monopolios fiscales (bebidas alcohólicas, sal, tabaco, etc.)
5. Transferencias internacionales	
6. Otras transferencias no especificadas	

17. Impuestos estatales (separando los importantes)
18. Impuestos municipales (separando los importantes)
19. Otros impuestos no clasificados
- B. *Ingresos no tributarios*
  1. Venta de servicios
  2. Derechos de servicios varios
  3. Regalías o derechos por la explotación de recursos naturales
  4. Arrendamiento de bienes
  5. Intereses
  6. Multas, recargos y reintegros
  7. Venta de materiales y desechos (incluso materiales y equipo militar)
  8. Venta de publicaciones oficiales
  9. Donaciones recibidas del país y del exterior para fines de consumo
  10. Otros ingresos corrientes no tributarios
    - 10.1 Gobierno central
    - 10.2 Gobiernos provinciales o estatales
    - 10.3 Gobiernos municipales
    - 10.4 Organismos de seguridad social
    - 10.5 Otros organismos descentralizados
- C. *Ahorro neto de las empresas del Estado*
- D. *Depreciación de activos fijos de las empresas del Estado*

## II. Cuenta de capital

1. Formación pública bruta de capital
  - 1.1 Construcciones, mejoras y ampliaciones
  - 1.2 Compra de maquinaria, equipo y vehículos nuevos
  - 1.3 Compra de activos preexistentes (edificios, instalaciones y tierras)
  - 1.4 Variación de existencias ( $\pm$ )
2. Amortizaciones de la deuda pública
  - 2.1 Deuda externa
  - 2.2 Deuda interna
3. Aportes de capital
  - 3.1 A organismos internacionales de financiamiento
  - 3.2 Al sector privado
  - 3.3 A sociedades mixtas
4. Variación de caja y depósitos en bancos ( $\pm$ )
5. Variación de valores del sector privado ( $\pm$ )
6. Variación del activo exigible
  - 6.1 Sector público ( $\pm$ ) (separar por niveles)
    - 621 Hipotecarios ( $\pm$ )
    - 622 Otros ( $\pm$ )
  - 6.2 Sector privado ( $\pm$ )
1. Ahorro público antes de la depreciación
2. Venta de bienes (tierras, edificios, instalaciones y equipo)
3. Donaciones recibidas del país y del exterior para formación de capital
4. Empréstitos utilizados por el sector público
  - 4.1 Externo (deuda pública)
  - 4.2 Interno (deuda pública)
5. Variación de bonos propios colocados por las entidades y empresas del Estado ( $\pm$ )
6. Variación de otros pasivos exigibles ( $\pm$ )
  - 6.1 Bancos del país ( $\pm$ )
  - 6.2 Sector público ( $\pm$ ) (separar por niveles)
  - 6.3 Sector privado ( $\pm$ )

## 1. Presupuesto del gobierno central

Gastos	Ingresos
<b>I. Cuenta corriente</b>	
<b>A. Gastos de funcionamiento</b>	<b>A. Ingresos tributarios</b>
1. Remuneraciones	1. Impuesto a la renta
1.1 Sueldos y salarios	1.1 Renta del suelo (separando renta agrícola y urbana)
111 Personal civil	1.2 Renta de la minería
112 Personal de las fuerzas armadas	1.3 Renta de capitales mobiliarios
1.2 Aporte patronal al seguro social y de pensiones por empleados y obreros	1.4 Renta del comercio, industria, etc.
121 Personal civil	1.5 Renta de las sociedades de capital
122 Personal de las fuerzas armadas	1.6 Renta del trabajo personal (separando sueldos, salarios y profesiones)
2. Compra de bienes y servicios no personales	1.7 Impuesto global complementario (si es posible, separar su rendimiento por sectores cedulares)
3. Arrendamientos pagados	
<b>B. Transferencias corrientes</b>	2. Otros impuestos que gravan los ingresos (utilidades excesivas, eventuales, etc.)
1. Intereses	3. Impuesto territorial (si es posible, separar urbano y rural)
1.1 Intereses de la deuda externa del gobierno central	4. Impuesto a las sucesiones y donaciones
1.2 Intereses de la deuda interna del gobierno central	5. Otros impuestos al patrimonio (propiedad del capital, revaluaciones de activos, etc.)
1.3 Otros intereses (bancarios, etc.)	6. Impuestos al comercio exterior
2. Jubilaciones y pensiones a cargo del gobierno central (pensiones de gracia, etc.)	6.1 Exportaciones
3. Subsidios	6.2 Retenciones o detracciones cambiarias
3.1 Empresas del gobierno (participación en impuestos y aportes globales)	6.3 Importaciones
3.2 Sector privado	6.4 Recargos cambiarios de importación
4. Subvenciones a entidades o personas sin fines de lucro (becas de estudio, donaciones a entidades privadas de beneficencia, etc.)	6.5 Utilidad cambiaria
5. Transferencias internacionales (aporte a ONU, OEA, etc.)	7. Impuesto a las ventas (compra-ventas)
6. Transferencias a otros niveles de gobierno:	8. Impuesto a la producción y al consumo (separando los importantes)
6.1 Por participación en impuestos nacionales:	9. Impuesto a los combustibles y lubricantes
611 Organismos de seguridad social	10. Impuesto de patente, cifra de negocios y prima de seguro
612 Otros organismos descentralizados	11. Impuesto a espectáculos públicos
613 Gobiernos provinciales o estatales	12. Impuesto a loterías, rifas, apuestas y sorteos
614 Gobiernos municipales	13. Impuesto de energía eléctrica

- 6.2 Aportes globales concedidos a:
  - 621 Organismos de seguridad social
  - 622 Otros organismos descentralizados
  - 623 Gobiernos provinciales o estatales
  - 624 Gobiernos municipales
- 7. Otras transferencias

- 14. Impuestos de timbres, estampillas y papel sellado
- 15. Excedente neto de monopolios fiscales (bebidas alcohólicas, sal, etc.)
- 16. Otros impuestos no especificados
- B. *Ingresos no tributarios*
  - 1. Venta de servicios (entradas de museos, bibliotecas, etc.)
  - 2. Derechos por servicios varios
  - 3. Arrendamiento de bienes
  - 4. Intereses recibidos
  - 5. Participaciones y dividendos
  - 6. Multas y recargos
  - 7. Regalías y derechos por la explotación de recursos naturales
  - 8. Venta de materiales y desechos (incluso materiales y equipo militar)
  - 9. Venta de publicaciones oficiales
  - 10. Donaciones recibidas del país y del exterior para fines de consumo
  - 11. Otros ingresos no tributarios

## II. Cuenta de capital

- 1. Formación bruta de capital
  - 1.1 Construcciones, mejoras y ampliaciones
  - 1.2 Compra de maquinaria, equipos y vehículos nuevos
  - 1.3 Compra de activos preexistentes (edificios, instalaciones y tierras)
  - 1.4 Variación de existencias ( $\pm$ )
- 2. Amortizaciones de la deuda pública del gobierno central
  - 2.1 Deuda externa
  - 2.2 Deuda interna
- 3. Aportes de capital
  - 3.1 A organismos internacionales de financiamiento
  - 3.2 A entidades y empresas del Estado
  - 3.3 Al sector privado
  - 3.4 A sociedades mixtas
- 4. Variación de caja y depósitos en bancos ( $\pm$ )
- 5. Variación de valores del sector privado ( $\pm$ )
- 6. Variaciones del activo exigible ( $\pm$ )
  - 6.1 Sector público ( $\pm$ )
  - 6.2 Sector privado ( $\pm$ )

- 1. Ahorro en cuenta corriente del gobierno central (diferencia entre ingresos y gastos corrientes)
- 2. Venta de bienes (tierras, edificios, instalaciones y equipo)
- 3. Donaciones recibidas del país y del exterior para formación de capital
- 4. Empréstitos utilizados por el gobierno central
  - 4.1 Externo (deuda pública)
  - 4.2 Interno (deuda pública)
- 5. Variación de otros pasivos exigibles ( $\pm$ )
  - 5.1 Bancos del país ( $\pm$ )
  - 5.2 Sector público ( $\pm$ )
  - 5.3 Sector privado ( $\pm$ )



## 2. Presupuesto de los gobiernos provinciales, estatales o departamentales

Gastos	Ingresos
<i>I. Cuenta corriente</i>	
<i>A. Gastos de funcionamiento</i>	
1. Remuneraciones	1. Impuestos provinciales (separar los impuestos más importantes)
1.1 Sueldos y salarios	2. Excedente neto de monopolios provinciales o estatales (alcohol, sal, etc.)
1.2 Aporte patronal al seguro social y de pensiones por sus empleados y obreros	3. Participación en impuestos nacionales (detalle de los impuestos de los que participan las provincias)
2. Compra de bienes y servicios no personales	4. Aportes fiscales recibidos del gobierno central
3. Arrendamientos pagados	5. Otros recursos propios:
<i>B. Transferencias corrientes</i>	
1. Intereses	5.1 Venta de servicios
1.1 Intereses de la deuda externa provincial o estatal	5.2 Derechos de servicios varios
1.2 Intereses de la deuda interna provincial o estatal	5.3 Arrendamiento de bienes
1.3 Otros intereses (bancarios, etc.)	5.4 Intereses recibidos
2. Jubilaciones y pensiones a cargo del gobierno provincial o estatal	5.5 Participaciones y dividendos
3. Subsidios	5.6 Multas, recargos y reintegros
3.1 Empresas del gobierno provincial (participación en impuestos y aportes globales)	5.7 Regalías y derechos de explotación de recursos naturales
3.2 Sector privado	5.8 Ventas de materiales y desechos
4. Subvenciones a entidades o personas sin fines de lucro	5.9 Venta de publicaciones oficiales
5. Transferencias a otros niveles de gobierno	5.10 Donaciones recibidas del país y del exterior para fines de consumo
5.1 Por participación en impuestos provinciales o estatales	5.11 Otros ingresos corrientes

- 511 Organismos de seguridad social
- 512 Otros organismos descentralizados
- 513 Gobiernos municipales
- 5.2 Aportes globales concedidos a:
  - 521 Gobierno central
  - 522 Organismos de seguridad social
  - 523 Otros organismos descentralizados
  - 524 Gobiernos municipales
- 6. Otras transferencias

## II. Cuenta de capital

- |  |   |
|--|---|
| 1. Formación bruta de capital  | 1. Ahorro en cuenta corriente de los gobiernos provinciales               |
| 1.1 Construcciones, mejoras y ampliaciones                               | 2. Venta de bienes (tierras, edificios, instalaciones y equipo)           |
| 1.2 Compra de maquinarias, equipos y vehículos nuevos                    | 3. Donaciones recibidas del país y del exterior para formación de capital |
| 1.3 Compra de activos preexistentes (edificios, instalaciones y tierras) | 4. Empréstitos utilizados por los gobiernos provinciales                  |
| 1.4 Variación de existencias ( $\pm$ )                                   | 4.1 Externo (deuda pública)   |
| 2. Amortizaciones de la deuda pública provincial                         | 4.2 Interno (deuda pública)   |
| 2.1 Deuda externa  | 5. Variación de otros pasivos exigibles ( $\pm$ )                         |
| 2.2 Deuda interna  | 5.1 Bancos del país ( $\pm$ )   |
| 3. Aportes de capital  | 5.2 Sector público ( $\pm$ )  |
| 3.1 A empresas del Estado  | 5.3 Sector privado ( $\pm$ )  |
| 3.2 Al sector privado  |   |
| 4. Variación de caja y depósitos en bancos ( $\pm$ )                     |   |
| 5. Variación de valores privados ( $\pm$ )                               |   |
| 6. Variación del activo exigible ( $\pm$ )                               |   |
| 6.1 Sector público ( $\pm$ )   |   |
| 6.2 Sector privado ( $\pm$ )   |   |

## 3. Presupuestos de los gobiernos municipales

Gastos	Ingresos
<i>I. Cuenta corriente</i>	
<i>A. Gastos de funcionamiento</i>	
1. Remuneraciones	1. Impuestos municipales (separar los impuestos más importantes)
1.1 Sueldos y salarios	2. Excedente neto de monopolios municipales (alcohol, sal, etcétera)
1.2 Aporte patronal al seguro social y de pensiones por sus empleados y obreros	3. Participación en impuestos nacionales (detalle de los impuestos de los que participen los municipios)
2. Compra de bienes y servicios no personales	4. Participación en impuestos provinciales o estatales (detalle de los impuestos de los que participan los municipios)
3. Arrendamientos pagados	5. Aportes fiscales recibidos
<i>B. Transferencias corrientes</i>	5.1 Del gobierno central
1. Intereses	5.2 De los gobiernos provinciales o estatales
1.1 Intereses de la deuda externa municipal	6. Otros ingresos no tributarios
1.2 Intereses de la deuda interna municipal	6.1 Venta de servicios
1.3 Otros intereses (bancarios, etc.)	6.2 Derechos de servicios varios
2. Jubilaciones y pensiones a cargo de los municipios	6.3 Arrendamiento de bienes
3. Subsidios	6.4 Intereses recibidos
3.1 Empresas municipales (aportes y participación en impuestos)	6.5 Participaciones y dividendos
3.2 Sector privado	6.6 Multas, recargos y reintegros
4. Subvenciones a entidades o personas sin fines de lucro	6.7 Regalías y derechos de la explotación de recursos naturales
5. Transferencias a otros niveles de gobierno	6.8 Venta de materiales y desechos
5.1 Por participación en impuestos	6.9 Venta de publicaciones oficiales
511 Organismos de seguridad social	6.10 Donaciones recibidas del país y del exterior para fines de consumo
512 Otros organismos descentralizados	6.11 Otros ingresos
5.2 Aportes globales concedidos a:	
521 Organismos de seguridad social	
522 Otros organismos descentralizados	
6. Otras transferencias	

## II. Cuenta de capital

1. Formación bruta de capital
    - 1.1 Construcciones, mejoras y ampliaciones
    - 1.2 Compra de maquinaria, equipo y vehículos nuevos
    - 1.3 Compra de activos preexistentes (edificios, instalaciones y tierras)
    - 1.4 Variación de existencias ( $\pm$ )
  2. Amortizaciones de la deuda pública de los municipios
    - 2.1 Deuda externa
    - 2.2 Deuda interna
  3. Aportes de capital
    - 3.1 A empresas del Estado
    - 3.2 Al sector privado
  4. Variación de caja y depósitos en bancos ( $\pm$ )
  5. Variación de valores del sector privado ( $\pm$ )
  6. Variación del activo exigible ( $\pm$ )
    - 6.1 Sector público ( $\pm$ )
    - 6.2 Sector privado ( $\pm$ )
1. Ahorro en cuenta corriente de los municipios
  2. Venta de bienes (tierras, edificios, instalaciones y equipo)
  3. Donaciones recibidas del país y del exterior para formación de capital
  4. Empréstitos utilizados por los municipios
    - 4.1 Externo (deuda pública)
    - 4.2 Interno (deuda pública)
  5. Variación de otros pasivos exigibles ( $\pm$ )
    - 5.1 Bancos del país ( $\pm$ )
    - 5.2 Sector público ( $\pm$ )
    - 5.3 Sector privado ( $\pm$ )

## 4. Presupuesto de los organismos de seguridad social

Gastos	Ingresos
<i>I. Cuenta corriente</i>	
<b>A. Gastos de funcionamiento</b>	<b>1. Aporte patronal</b>
1. Remuneraciones	1.1 Sector privado
1.1 Sueldos y salarios	1.2 Sector público
1.2 Aporte patronal al seguro social y de pensiones por sus empleados y obreros	121 Gobierno general
2. Compra de bienes y servicios no personales	122 Empresas del gobierno
3. Arrendamientos pagados	2. Aporte de los empleados y obreros afiliados
<b>B. Transferencias corrientes</b>	3. Participación en impuestos
1. Intereses pagados (bancario, etc.)	3.1 Del gobierno central
2. Prestaciones de seguridad social	3.2 De los gobiernos provinciales o estatales
2.1 Jubilaciones y pensiones	3.3 De los gobiernos municipales
2.2 Otras prestaciones (maternidad, enfermedad, cesantía, fallecimiento, etc.)	4. Aportes fiscales recibidos:
3. Otras transferencias	4.1 Del gobierno central
	4.2 De los gobiernos provinciales o estatales
	4.3 De los gobiernos municipales
	5. Intereses recibidos
	5.1 De títulos, bonos y letras del gobierno general
	5.2 Otros intereses
	6. Arrendamiento de bienes
	7. Participaciones y dividendos
	8. Donaciones recibidas del país y del exterior para fines de consumo
	9. Otros ingresos corrientes

## II. Cuenta de capital

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>1. Formación bruta de capital<ul style="list-style-type: none"><li>1.1 Construcciones, mejoras y ampliaciones</li><li>1.2 Compra de maquinaria, equipos y vehículos nuevos</li><li>1.3 Compra de activos preexistentes (edificios, instalaciones y tierras)</li><li>1.4 Variación de existencias (<math>\pm</math>)</li></ul></li><li>2. Variación de títulos, bonos y letras del gobierno general (<math>\pm</math>)</li><li>3. Variación de otros valores (<math>\pm</math>)</li><li>4. Variación de caja y depósitos en bancos (<math>\pm</math>)</li><li>5. Variación del activo exigible (<math>\pm</math>)<ul style="list-style-type: none"><li>5.1 Sector público (<math>\pm</math>)</li><li>5.2 Sector privado (<math>\pm</math>)<ul style="list-style-type: none"><li>521 Hipotecarios (<math>\pm</math>)</li><li>522 Otros (<math>\pm</math>)</li></ul></li></ul></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>1. Ahorro en cuenta corriente de los organismos de previsión social</li><li>2. Venta de bienes (tierras, edificios, instalaciones y equipo)</li><li>3. Donaciones recibidas del país y del exterior para formación de capital</li><li>4. Variaciones del pasivo exible (<math>\pm</math>)<ul style="list-style-type: none"><li>4.1 Bancos del país (<math>\pm</math>)</li><li>4.2 Sector público (<math>\pm</math>)</li><li>4.3 Sector privado (<math>\pm</math>)<ul style="list-style-type: none"><li>431 Prestaciones sociales (<math>\pm</math>)</li><li>432 Otros (<math>\pm</math>)</li></ul></li></ul></li></ul> |
|---|--|

CUADRO 41

## 5. Presupuesto de los organismos descentralizados

Gastos	Ingresos
<i>I. Cuenta corriente</i>	
<i>A. Gastos de funcionamiento</i>	1. Ingresos propios derivados de la prestación de servicios
1. Remuneraciones	2. Participación en impuestos:
1.1 Sueldos y salarios	2.1 Del gobierno central
1.2 Aporte patronal al seguro social y de pensiones por sus empleados y obreros	2.2 De los gobiernos provinciales o estatales
2. Compra de bienes y servicios no personales	2.3 De los gobiernos municipales
3. Arrendamientos pagados	3. Aportes fiscales recibidos:
<i>B. Transferencias corrientes</i>	3.1 Del gobierno central
1. Intereses pagados	3.2 De los gobiernos provinciales o estatales
1.1 Intereses de la deuda externa	3.3 De los gobiernos municipales
1.2 Intereses de la deuda interna	4. Intereses recibidos:
1.3 Otros intereses	4.1 De títulos, bonos y letras del gobierno general
2. Subsidios al sector privado con fines de regulación de precios	4.2 Otros intereses
3. Subvenciones a personas o entidades sin fines de lucro	5. Arrendamiento de bienes
4. Otras transferencias	6. Participación y dividendos
	7. Donaciones recibidas del país y del exterior para fines de consumo
	8. Otros ingresos corrientes

## II. Cuenta de capital

### 1. Formación bruta de capital

- 1.1 Construcciones, mejoras y ampliaciones
- 1.2 Compra de maquinarias, equipos y vehículos
- 1.3 Compra de activos preexistentes (edificios, instalaciones y tierras)
- 1.4 Variación de existencias ( $\pm$ )

### 2. Amortizaciones de la deuda pública a cargo de los organismos descentralizados

- 2.1 Deuda externa
- 2.2 Deuda interna

### 3. Aportes de capital a sociedades mixtas

### 4. Variación de títulos, bonos y letras del gobierno general ( $\pm$ )

### 5. Variación de otros valores ( $\pm$ )

### 6. Variación de caja y depósitos en bancos

### 7. Variación del activo exigible

- 7.1 Sector público
- 7.2 Sector privado
  - 721 Hipotecarios
  - 722 Otros

### 1. Ahorro en cuenta corriente

### 2. Ventas de bienes de activo fijo

### 3. Donaciones recibidas del país y del exterior para formación de capital

### 4. Empréstitos utilizados por los organismos descentralizados

#### 4.1 Externo (deuda pública)

#### 4.2 Interno (deuda pública)

### 5. Variación de bonos propios colocados por los organismos ( $\pm$ )

### 6. Variación de otros pasivos exigibles ( $\pm$ )

#### 6.1 Bancos del país ( $\pm$ )

#### 6.2 Sector público ( $\pm$ )

#### 6.3 Sector privado ( $\pm$ )



CUADRO 42

**B. Presupuesto de las empresas públicas**

*(A nivel de gobierno central provincial o estatal o municipal)*

<i>Gastos</i>	<i>Ingresos</i>
<b>I. Cuenta corriente</b>	
1. Remuneraciones	1. Venta de la producción de bienes y de servicios prestados
1.1 Sueldos y salarios	2. Intereses recibidos
1.2 Aporte patronal al seguro social y de pensiones por sus empleados y obreros	3. Arrendamiento de bienes
2. Insumo de materias primas, productos intermedios y pago a terceros por servicios corrientes	4. Otros ingresos corrientes
3. Impuestos pagados	
4. Arrendamientos pagados	
5. Intereses pagados	
5.1 Intereses de la deuda externa	
5.2 Intereses de la deuda interna	
5.3 Otros intereses (bancarios, etc.)	
6. Otros gastos de explotación	

## II. Cuenta de capital

1. Formación bruta de capital
  - 1.1 Construcciones, mejoras y ampliaciones
  - 1.2 Compra de maquinaria, equipo y vehículos nuevos
  - 1.3 Compra de activos preexistentes (edificios, instalaciones y tierras)
  - 1.4 Variación de existencias ( $\pm$ )
2. Amortizaciones de la deuda pública a cargo de la empresa
  - 2.1 Deuda externa
  - 2.2 Deuda interna
3. Participaciones del Estado
4. Variaciones de títulos, bonos y letras del gobierno ( $\pm$ )
5. Variación de otros valores ( $\pm$ )
6. Variación de caja y depósitos en bancos ( $\pm$ )
7. Variación del activo exigible ( $\pm$ )
  - 7.1 Sector público ( $\pm$ )
  - 7.2 Sector privado ( $\pm$ )
1. Ahorro de las empresas antes de la depreciación
2. Participación en impuestos:
  - 2.1 Del gobierno central
  - 2.2 De los gobiernos provinciales o estatales
  - 2.3 De los gobiernos municipales
3. Aportes fiscales recibidos:
  - 3.1 Del gobierno central
  - 3.2 De los gobiernos provinciales o estatales
  - 3.3 De los gobiernos municipales
4. Venta de bienes del activo fijo
5. Donaciones recibidas del país y del exterior para formación de capital
6. Empréstitos utilizados por las empresas del Estado
  - 6.1 Externo (deuda pública)
  - 6.2 Interno (deuda pública)
7. Variación de bonos propios colocados por las empresas ( $\pm$ )
8. Variación de otros pasivos exigibles ( $\pm$ )
  - 8.1 Bancos del país ( $\pm$ )
  - 8.2 Sector público ( $\pm$ )
  - 8.3 Sector privado ( $\pm$ )

## 2. ESQUEMA SECTORIAL

Para fines de planificación operativa es importante presentar el presupuesto del sector público clasificado por sectores de actividad. En realidad, un presupuesto-programa es un instrumento operativo que se utiliza en la promoción de actividades o sectores. Por ello, resulta conveniente conocer para cada nivel de gobierno, cuánto se gasta en el sector agropecuario, industrial, transportes, educación, salud, etc.; cuántos recursos están disponibles; cuáles son las metas a alcanzar y a qué costo.

Dado que el presupuesto del sector público reviste el carácter mencionado, parecería conveniente que el cuerpo del documento presupuestario se presentara clasificado por sectores de actividad, dejando para la parte analítica la inclusión del presupuesto consolidado por conceptos económicos, y las demás clasificaciones globales.

Para ilustrar la presentación de los esquemas sectoriales, se incluyen los proyectos de clasificaciones para los presupuestos de la República Árabe Unida, Bolivia y la República Dominicana.<sup>9</sup> En estos casos, se combina el enfoque sectorial con el institucional.

Este tipo de clasificación estructural no se opone al trabajo de reclasificación sectorial, realizado a base de programas, superando así el problema de que ciertas entidades desarrollen programas que inciden en diversos sectores. Naturalmente, esta clasificación sectorial depurada es, efectivamente, la que habría de usarse para precisar la coordinación de los planes y presupuestos sectoriales.

### REPÚBLICA ARABE UNIDA: CLASIFICACIÓN POR SECTORES

<i>Grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Institución</i>	<i>Descripción</i>
I			SERVICIOS ECONÓMICOS
	(1)		AGRICULTURA
		1	Ministerio de Agricultura
		2	Ministerio de Reforma Agraria y Recuperación de Tierras
		3	Agencias descentralizadas de agricultura
	(2)		RIEGO Y DRENAJE
		1	Ministerio de Obras Públicas: Depto. de Riego
	(3)		MINERÍA
		1	Ministerio de Industria: Depto. de Minas y Combustible, Depto. de Investigación Geológica y Minera
		2	Empresas mineras

<sup>9</sup> Estos esquemas fueron propuestos por el autor de este trabajo, en 1965, a los gobiernos de los países mencionados.

Grupo	Sector	Institución	Descripción
(4)			ELECTRICIDAD Y PETRÓLEO
	1	Ministerio de Obras Públicas: Depto. de Mecánica y Electricidad	
	2	Empresas eléctricas	
	3	Empresas petroleras	
(5)			ALTA REPRESA
	1	Ministerio de Alta Represa	
	2	Empresa de Alta Represa	
(6)			INDUSTRIA
	1	Ministerio de Industria	
	2	Empresas industriales	
(7)			TRANSPORTE Y COMUNICACIÓN
	1	Ministerio de Comunicación y sus dependencias	
	2	Ministerio de Guerra: Depto. Meteorológico, Departamento de Puertos y Faros, Depto. de Aviación Civil	
	3	Organización Egipcia para el Entrenamiento en Aviación Civil	
	4	Empresas de transporte y comunicaciones	
(8)			CANAL DE SUEZ
	1	Empresa del Canal de Suez	
(9)			COMERCIO
	1	Ministerio de Economía	
	2	Ministerio de Abastecimiento	
	3	Empresa de Abastecimiento y Almacenaje	
	4	Empresas comerciales	
	5	Promoción de la economía nacional	

## II

## SERVICIOS CULTURALES Y SOCIALES

(10)			CULTURA Y ESPARCIMIENTO
	1	Ministerio de Cultura y Orientación Nacional	
	2	Orientación de la juventud	
	3	Agencias descentralizadas de cultura y esparcimiento	
(11)			INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA
	1	Ministerio de Investigación Científica y dependencias	
	2	Ministerio de Planificación	
	3	Comité Central para Estadísticas	
	4	Departamento de Estadísticas	
(12)			EDUCACIÓN
	1	Ministerio de Educación Secundaria	
	2	Ministerio de Educación	
	3	Universidades	
	4	Otras autoridades de educación (Instituto Nacional para Administración de Alto Nivel, Instituto de Administración Pública, Academia Árabe de la Lengua, Centro Nacional de Investigación Social y Criminológica, Instituto para la Planificación Nacional)	

<i>Grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Institución</i>	<i>Descripción</i>
	(13)		<b>SALUD</b>
		1	Ministerio de Salud Pública
		2	Agencias descentralizadas de salud
	(14)		<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>
		1	Ministerios de Asuntos Sociales
		2	Autoridad Pública para Seguros y Pensiones
		3	Autoridad Pública para Seguro Social
		4	Pensiones pagadas en el Ministerio del Tesoro
		5	Organización Pública para Rehabilitación de Ancianos
		6	Alto Consejo para el Bienestar de la Juventud
	(15)		<b>VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS</b>
		1	Ministerio de Vivienda y Servicios Públicos
		2	Gastos de Consejos Locales
		3	Empresas de vivienda
	(16)		<b>SOCIAL Y RELIGIÓN</b>
		1	Ministerio del Trabajo
		2	Ministerio de Asuntos Religiosos
<b>III</b>			<b>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</b>
	(17)		<b>DEFENSA, POLICÍA Y JUSTICIA</b>
		1	Ministerio de Guerra: costas, caletas y guardias de aduanas
		2	Fuerzas armadas
		3	Ministerio del Interior
		4	Ministerio de Justicia
<b>IV</b>			<b>SERVICIOS GENERALES</b>
	(18)		<b>ÓRGANOS DEL ESTADO</b>
		1	Presidencia de la República
		2	Asamblea Nacional
		3	Ministerio de Asuntos Exteriores
		4	Ministerio de Administración Local
		5	Auditoría del Estado
		6	Comisión de Servicio Civil
		7	Consejo de Estado
		8	Subsidios para gobiernos provinciales
	(19)		<b>FINANZAS</b>
		1	Ministerio del Tesoro
		2	Auditoría del Estado
		3	Empresas financieras
		4	Deuda pública
		5	Subsidios

BOLIVIA: ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO<sup>10</sup>

## I. PRESUPUESTO DEL GOBIERNO GENERAL

A. *Presupuesto del gobierno central*

## Sector 1. AGROPECUARIO

1. Ministerio de Agricultura, Ganadería, Colonización y Riegos
2. Servicio Agrícola Interamericano
3. Consejo Nacional de Reforma Agraria
4. Consejo Nacional de Cooperativas
5. Proyecto Ganadero de Reyes
6. Proyecto "Agro Industrial" Todos Santos

## Sector 2. MINERÍA Y PETRÓLEO

7. Ministerio de Minas y Petróleo

## Sector 3. INDUSTRIA Y COMERCIO

8. Ministerio de Economía Nacional

## Sector 4. ENERGÍA

## Sector 5. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

9. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
10. Servicio Geodésico Interamericano
11. Dirección General de Aeronáutica Civil
12. Servicio Nacional de Caminos
13. Departamento Nacional de Hidrografía y Navegación
14. Comité de Obras Públicas de Santa Cruz
15. Comité de Obras Públicas de Tarija
16. Comité de Obras Públicas de Potosí
17. Comité de Obras Públicas de Oruro

## Sector 6. FINANZAS

18. Ministerio de Hacienda y Estadísticas
19. Contraloría General de la República
20. Superintendencia de Bancos
21. Aduanas Agropecuarias Departamentales
22. Lotería Nacional

## Sector 7. EDUCACIÓN Y CULTURA

23. Ministerio de Educación y Bellas Artes
24. Ministerio de Asuntos Campesinos
25. Teatro Nacional Popular
26. Instituto Superior de Pedagogía
27. Comité Andino Boliviano
28. Comité Nacional de Deportes

## Sector 8. SALUD PÚBLICA

29. Ministerio de Salud Pública
30. Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública
31. Cruz Roja Boliviana

## Sector 9. PREVISIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

32. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

<sup>10</sup> Esquema propuesto para el presupuesto de Bolivia para la vigencia de 1965.

**Sector 10. VIVIENDA****Sector 11. GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA**

- 33. Poder Legislativo
- 34. Poder Judicial
- 35. Corte Nacional Electoral
- 36. Presidencia de la República
  - 1. Oficina de la Presidencia de la República
  - 2. Dirección Nacional de Información
  - 3. Dirección Nacional de Servicio Civil
  - 4. Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación
  - 5. Dirección Nacional de Turismo
- 37. Ministerio de Gobierno, Justicia e Inmigración
- 38. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- 39. Ministerio de Defensa Nacional

**B. Presupuesto de las entidades descentralizadas****Sector 7. EDUCACIÓN Y CULTURA**

- 40. Universidad de la Paz
- 41. Universidad de Chuquisaca
- 42. Universidad de Cochabamba
- 43. Universidad Técnica de Oruro
- 44. Universidad de Potosí
- 45. Universidad de Santa Cruz
- 46. Universidad de Tarija
- 47. Instituto Bancario

**Sector 9. PREVISIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL**

- 48. Caja Nacional de Seguridad Social
- 49. Caja Social Petrolera
- 50. Caja de Seguro Social Ferroviario y R. A.
- 51. Caja de Jubilaciones y Pensiones Militares

**C. Presupuestos de los gobiernos locales**

- 1. Prefecturas
- 2. Municipalidades

**II. PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS INDEPENDIENTES****A. Presupuestos de las empresas comerciales e industriales****Sector 0. PROMOCIÓN GENERAL**

- 1. Corporación Boliviana de Fomento

**Sector 1. AGROPECUARIO**

- 2. Sistemas Nacionales de Riegos

**Sector 2. MINERÍA Y PETRÓLEO**

- 3. Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)
- 4. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)

**Sector 3. INDUSTRIA Y COMERCIO**

- 5. Fábrica de Leche en Polvo
- 6. Fábrica de Harina de Yuca
- 7. Refinería de Azúcar de Guabirá
- 8. Fábrica de Cemento de Sucre

- 9. Fábrica de Acetileno de Cochabamba
- 10. Fábrica de Recauchutaje de Cochabamba
- 11. Fábrica de Ácido Sulfúrico
- 12. Fábrica de Quinina
- 13. Fábrica de Cemento Huacaré
- 14. Fábrica de Fósforos

Sector 4. ENERGÍA  
15. Empresa Nacional de Electricidad

Sector 5. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
16. Ferrocarriles del Estado  
17. Lloyd Aéreo Boliviano  
18. Empresa de Teléfonos Automáticos

**B. Presupuesto de las empresas financieras**

Sector 0. FINANZAS GENERALES  
1. Banco Central

Sector 1. AGROPECUARIO  
2. Banco Agrícola

Sector 2. MINERÍA  
3. Banco Minero

**REPUBLICA DOMINICANA: ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO**

**I. PRESUPUESTO DE GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL**

Sector 1. AGROPECUARIO  
1. Ministerio de Agricultura

Sector 5. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
2. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones

Sector 6. FINANZAS  
3. Ministerio de Finanzas

Sector 8. EDUCACIÓN Y CULTURA  
4. Ministerio de Educación y Bellas Artes

Sector 9. SALUD PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL  
5. Ministerio de Salud y Previsión Social  
6. Ministerio del Trabajo

Sector 11. GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y DEFENSA  
7. Congreso Nacional  
8. Cámara de Cuentas  
9. Poder Ejecutivo  
10. Junta Central Electoral  
11. Ministerio del Interior y Policía  
12. Ministerio de Relaciones Exteriores  
13. Ministerio de las Fuerzas Armadas  
14. Poder Sindical  
15. Ministerio de Justicia



## II. PRESUPUESTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

## Sector 1. AGROPECUARIO

1. Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos
2. Instituto Agrario Dominicano
3. Instituto Azucarero Dominicano
4. Instituto Nacional de Promoción del Guineo
5. Instituto Nacional del Tabaco

## Sector 4. INDUSTRIAL

6. Corporación de Fomento Industrial (excluidas las empresas)

## Sector 8. EDUCACIÓN Y CULTURA

7. Universidad Autónoma de Santo Domingo

## Sector 9. SALUD PÚBLICA Y PREVISIÓN SOCIAL

8. Cruz Roja Dominicana
9. Instituto Dominicano de Seguros Sociales
10. Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados

## Sector 10. VIVIENDA

11. Instituto Nacional de la Vivienda
12. Instituto de Auxilio y Viviendas

## III. PRESUPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS

## Sector 11. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

1. Liga Municipal Dominicana
2. Ayuntamiento de Santo Domingo
3. Municipios

## IV. PRESUPUESTO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

1) *Presupuesto de las empresas gubernamentales*

## Sector 5. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

1. Dirección General de Telecomunicaciones
2. Dirección General de Correos

2) *Presupuesto de las empresas comerciales e industriales*

## Sector 1. MINERÍA

1. Sal y Yeso Dominicanos, C. por A.

## Sector 3. ENERGÍA

2. Corporación Dominicana de Electricidad

## Sector 4. INDUSTRIA

3. Corporación Azucarera Dominicana
4. Corporación Hotelera
5. Empresas de la Corporación de Fomento Industrial
  - 1) Dominicana Industrial de Calzados, C. por A.
  - 2) Sacos y Tejidos Dominicanos - Div. Fasaco
  - 3) Sacos y Tejidos Dominicanos - Div. Textil
  - 4) Fábrica de Aceites Vegetales
  - 5) Tenería FA-2, C. por A.
  - 6) Consorcio Algodonero Dominicano, C. por A.
  - 7) Sisal Dominicano, C. por A.

- 8) Compañía Anónima Tabacalera
- 9) Chocolatera Industrial, C. por A.
- 10) Fábrica Dominicana de Cemento, C. por A.
- 11) Fábrica Dominicana de Discos, C. por A.
- 12) Industria Licorera La Altagracia, C. por A.
- 13) Industria Nacional del Papel, C. por A.
- 14) Industria Nacional del Vidrio, C. por A.
- 15) Industria Dominico-Suiza, C. por A.
- 16) Molinos Dominicanos, C. por A.
- 17) Pinturas Dominicanas, C. por A.
- 18) Industrial Lechera, C. por A.
- 19) Fábrica de Baterías Dominicanas, C. por A.
- 20) Planta de Recauchado, C. por A.

## Sector 7. COMERCIO

1. Atlas Comercial Co., C. por A.
2. Caribbean Motors Co., C. por A.
3. Ferretería Read, C. por A.
4. Dominican Motors Co., C. por A.
5. Sociedad Inmobiliaria, C. por A.

3) *Presupuesto de las empresas financieras*

## Sector 6. FINANZAS

1. Banco Central
2. Banco de Reservas
3. Banco Agrícola
4. Banco Nacional de la Vivienda

## BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas, *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función* (número de venta: 58.XVI.2).
- CEPAL, *El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico* (E/CN.12/BRW.1/L.3).
- Naciones Unidas, *Contabilidad pública y ejecución del presupuesto* (ST/ECA/16), Nueva York, 1952.
- , *Reclasificación de los gastos e ingresos del gobierno en varios países* (E/CN.12/BRW.1/L.4 y ST/ECA/52 Add.1)
- , *Presupuesto de programas y de ejecución por actividades* (E/CN.12/BRW.1/L.5).
- , *Contabilidad económica nacional y contabilidad del sector público* (E/CN.12/BRW.1/L.6).
- , *Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado* (ST/ECA/8), Nueva York, 1957.
- , *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Centroamérica y México* (ST/TAA/Ser.C/14), México, 1953.
- , *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en la región de la CEALO* (ST.TTA/Ser.C/25), Bangkok, 1955.
- , *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Asia* (CN.11/L.51), Bangkok, 1957.
- , *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica* (ST.TAO/Ser.C/39), Santiago, 1959.
- , *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Africa*, Addis Abbeba, 1961.

- , *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica* (E/CN.12/634), Santiago, 1962.
- , *Informe del Seminario de Clasificación y Administración Presupuestarias en Costa Rica* (E/CN.12/692 y E/CN.12/CCE/312).
- , *Manual de presupuestos por programas y actividades* (E/CN.12/BRW.2/L.4).
- CEPAL, *Reseña de los trabajos de reclasificación de los gastos e ingresos públicos en los países de América del Sur* (E/CN.12/BRW.2/L.11).
- Contaduría General de la Nación, *Clasificación funcional de los gastos presupuestales del Uruguay* (BRW.2/4).
- Luis Ercone, *Ensayo de clasificación económico-funcional de los gastos públicos del presupuesto nacional argentino para el ejercicio 1962* (BRW.2/9).
- Dirección General de Presupuesto de Honduras, *Manual de clasificaciones presupuestarias* (versión preliminar).
- , *Anexo desglosado de gastos según renglones de la clasificación por objeto específico*.
- , *Anexo desglosado de sueldos y salarios permanentes*.
- Oficina de Planificación, Departamento de Planes Anuales de Costa Rica, *Manual del presupuesto económico por programas y actividades*.

## *Bases metodológicas del diagnóstico y proyecciones del presupuesto gubernamental*

En este capítulo se discuten los aspectos generales de la metodología de tres materias conexas, a saber: el diagnóstico del sector público, las proyecciones de ingresos y gastos, y la formulación global de un presupuesto-programa.

La base para construir el diagnóstico se encuentra en las informaciones proporcionadas por las cuentas fiscales, vistas en el capítulo cuarto; las proyecciones se confeccionan empleando la información del diagnóstico, presentada en forma de cuentas fiscales a precios constantes e integradas a sistemas más amplios de contabilidad económica; y el presupuesto-programa global se elabora sobre la base de las líneas proporcionadas por las proyecciones.

### I. EL DIAGNÓSTICO DEL SECTOR GUBERNAMENTAL

El diagnóstico del sector público tiene por objeto estudiar el comportamiento del gobierno dentro de la economía, identificar los problemas del Estado y especificar la incidencia que ha tenido en el pasado la política de gastos e ingresos públicos en el desarrollo económico, en la distribución del ingreso y en la estabilidad monetaria.

#### 1. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL SECTOR PÚBLICO

El estudio del sector público debe iniciarse con un análisis de la influencia que ejerce el sistema económico sobre los mecanismos fiscales. Al afirmar esto se está postulando que la estructura de ingresos y gastos públicos está condicionada, en gran medida, por la estructura económica y social del país. Entre los factores que determinan la estructura fiscal pueden distinguirse aquellos que tienen su origen en la economía del país y que son, por lo tanto, acontecimientos ajenos al sistema fiscal mismo y que se llamarán "exógenos" y aquellos originados en la estructura y dinámica propias del sector público, a los que se llamará variables "endógenas". Del juego de estos factores depende que la finanza del país sea un instrumento eficaz de desarrollo, dentro de la estabilidad, o una fuente de inestabilidad, con o sin desarrollo, según los casos.

Para hacer el estudio de la evolución de las finanzas públicas en un país, se siguen los lineamientos y esquemas planteados anteriormente, comenzando por las variables exógenas al sistema fiscal que condicionan la estructura de gastos e ingresos públicos.

En primer término, deben examinarse las fuerzas o presiones generales que configuran la estructura económica del país, y que determinan su desarrollo y contribuyen a imprimir las características del sistema fiscal. Ello es así porque en todos los países el grado de desenvolvimiento de las actividades

económicas y el nivel de ingreso son los que condicionan las características y posibilidades del financiamiento público y la composición y poderío de las presiones sociales sobre el gasto fiscal, determinando en gran medida el nivel de éstos y su distribución.

Los gastos públicos, en teoría, pueden ser fijados libremente por el gobierno en sus presupuestos. Pero en las economías atrasadas existen muchas veces presiones políticas, gremiales, regionales y de otra índole que obligan a los Estados a aprobar gastos muy lejos del patrón deseado y que exceden sus intenciones y posibilidades de financiamiento. Estas presiones en buena medida se van expresando en legislación del trabajo, de seguridad social, de obras regionales, de pensiones, de remuneraciones, y obras que son de carácter permanente y que los presupuestos anuales deben respetar incorporando sus costos, a veces excesivos. El monto del presupuesto y su distribución se encuentra, entonces, votado de antemano, muy distante de los deseos del propio gobierno que a corto plazo no puede alterar la legislación permanente. La rigidez del gasto público es una consecuencia de la eficacia con que los grupos de presión van "congelando" las asignaciones.

El gobierno no es libre, por otro lado, para hacer tributar a cualquiera actividad, sino que debe hacerlo de acuerdo con las posibilidades que brinde el desarrollo desigual de cada una. Así, es evidente que un país exportador debe basar su financiamiento sobre este sector de la actividad económica; o que en un país industrial sean éstas las empresas que soporten la mayor carga tributaria. Existe, entonces, una relación directa entre las actividades de mayor productividad y desarrollo y las posibilidades de financiamiento de gobierno. En consecuencia, en una economía muy atrasada, de carácter eminentemente agrícola, en que existan formas rudimentarias de cultivo, es imposible esperar que el sistema tributario pueda financiar al gobierno a base de este sector. Incluso al uso de la deuda pública se presenta limitaciones parecidas, pues el escaso volumen que alcanzan a tener los mercados de capitales hace muy estrechas las posibilidades de colocar los empréstitos.

Las diferentes presiones que se descargan sobre el gasto público son consecuencia del desarrollo de las necesidades públicas. En primer lugar, el gobierno se enfrenta a la necesidad económica de contribuir a mantener un nivel de la demanda nacional. Esto puede ocurrir en períodos depresivos provenientes de recesiones en la actividad exportadora del país, muy frecuentes en los países de América Latina, y en los que el Estado se ve compelido a adoptar políticas fiscales compensatorias destinadas a mantener el empleo y el ritmo de actividad económica. Además, el gasto público, como componente del producto nacional, desempeña un papel importante en la creación de la demanda necesaria para crear poder de compra para absorber el incremento de la producción proveniente del propio desarrollo económico.

El gobierno se enfrenta simultáneamente con la necesidad económica de crear y mantener demanda directa de ciertos bienes y servicios intermedios y finales. El gobierno compra cemento, ladrillos, hierro, papel, etc., al sector privado, y muchas empresas dependen en buena medida del movimiento de esta clase de demanda. En varios países, la actividad constructora en carreteras y otras obras públicas crea una fuerte demanda de bienes intermedios, como lo revelan las cifras de inversión pública.

Además, el gobierno debe hacer frente a la necesidad económica y social de dar ocupación a una parte de la población activa. Cuando el desarrollo industrial no es lo suficientemente acelerado, el gobierno se ve precisado a

absorber desocupados potenciales, como ocurre en diversos países subdesarrollados, abriendo el servicio público a las clases medias, que no encuentran ocupación en otros sectores.

El gobierno se enfrenta a la necesidad económica y social de contribuir a la estabilidad del nivel de precios. Cuando existen presiones inflacionarias descargadas sobre el mercado, el gobierno se ve forzado, en muchos casos, a subvencionar precios y a bonificar a empresas públicas.

Simultáneamente el gobierno tiene que encarar la necesidad social de proporcionar a la población ciertos servicios básicos como educación, salud pública, administración de justicia, etc. Las presiones sociales instan a los gobiernos a canalizar parte de sus gastos a estos servicios, como ocurre, por ejemplo, en Colombia, donde la constitución política dispone que el 10 por ciento del presupuesto fiscal, al menos, debe dedicarse a educación.

El gobierno debe responder también a la necesidad económica y política de lograr un desarrollo regional armónico. Al efecto, existen presiones regionales que obligan a los parlamentarios a introducir subsidios de carácter provincial. En algunos países estas presiones, debido al carácter regionalista que prevalece, suelen ser bastante pronunciadas y se expresan en el volumen que alcanzan los "auxilios" dentro del presupuesto.

Asimismo, el gobierno debe atender a la necesidad social y económica de conseguir una mayor igualdad económica entre los grupos sociales. El gobierno contribuye poderosamente a la distribución del ingreso nacional y parte de sus gastos son votados para favorecer a los sectores de menores ingresos.

Por último, el gobierno debe hacer frente a la necesidad económica de contribuir a aumentar la capacidad productiva del país. Las empresas privadas para poder desarrollarse necesitan de inversiones en capital social, como carreteras, ferrocarriles, puertos y otras obras básicas, a través de las cuales transportan su producción y obtienen servicios públicos indispensables. De ahí que los gobiernos tengan la responsabilidad de impulsar directamente la expansión del capital social básico y aumentar la capacidad productiva del país.

Todos estos aspectos deben ser planteados en la introducción del diagnóstico, a fin de mostrar los obstáculos y presiones básicos que determinan la estructura fiscal y las características del sector público.

## 2. EL ANÁLISIS GLOBAL DE LAS FINANZAS GUBERNAMENTALES

En esta parte del diagnóstico se procura mostrar la estructura de los gastos e ingresos, así como las principales fuerzas o factores que conforman la dinámica de su evolución. La idea fundamental de esta parte es mostrar el conjunto del sector público y la interdependencia de sus distintos elementos componentes. Examina, primordialmente, los aspectos endógenos del sistema fiscal.

En primer término, cabría comenzar describiendo la estructura de los gastos públicos y su influencia sobre la economía. Para determinar su importancia, es preciso medir la participación de los gastos en el producto bruto y la demanda final. Esta relación es un antecedente valioso para apreciar la gravitación del sector público en la economía. Fijada esta participación, procedería establecer la tendencia del nivel de gastos públicos hacia su crecimiento, estancamiento o retroceso. Una forma ilustrativa de apreciar la importancia de los gastos es su comparación con la población, calculando el gasto por persona.

En seguida, procedería determinar la magnitud de la demanda gubernamental de bienes y servicios en un período dado. Esta medición facilita la comprensión del papel cumplido por el Estado como sector de demanda final, es decir, como mercado para las actividades productivas internas y externas. A continuación, cabría conocer la misión cumplida por el Estado como factor de ocupación, la cantidad de empleados y obreros ocupados en las distintas actividades gubernamentales. En este sentido, podría medirse la distribución del personal por profesiones, por tramos de remuneración, por sectores institucionales, etcétera.

Otro aspecto que debe ser tratado en esta parte del diagnóstico es el relativo a la expansión habida en la prestación de los servicios gubernativos. Un buen enfoque para tratar esta materia sería el de analizar los gastos agrupados por funciones, utilizando la correspondiente clasificación funcional. Esta clasificación debería, en lo posible, cubrir todo el sector público, a fin de poder apreciar la gravitación en los gastos de todos los servicios sociales y económicos, en especial el costo de la previsión social (por lo general las cajas de previsión son descentralizadas) y de las entidades de promoción del desarrollo, tales como las corporaciones de fomento. El desarrollo de los servicios gubernativos debería analizarse por sectores económicos, apoyando el estudio financiero con informaciones que midan la cuantía de los servicios prestados en unidades físicas.

En seguida, sería conveniente considerar la distribución institucional de los gastos públicos, especificando el volumen de gastos que se canaliza a través del gobierno central, los estatales y locales, así como de las empresas públicas. Este enfoque permite apreciar las tendencias en el desarrollo del sector público, la propensión a centralizar o descentralizar el gasto, y la eventual concentración o desconcentración territorial de los expendios fiscales.

Para completar el enfoque de la estructura de los gastos públicos es preciso estudiar la composición de los mismos desde el punto de vista económico, separando el estudio según se trate de gastos de consumo, transferencias e inversiones. El análisis de las inversiones permite apreciar la magnitud del esfuerzo estatal para la formación de capital. Al respecto, es interesante separar los gastos de capital por sectores económicos, a fin de que se puedan identificar aquellos en los que se ha realizado una mayor concentración de esfuerzos; es frecuente en América Latina la asignación de mayores fondos al transporte y un relativo poco énfasis a la agricultura e industrias. Una vez examinados los distintos aspectos de los gastos públicos procedería establecer un conjunto de conclusiones acerca del comportamiento de los gastos dentro del proceso de desarrollo, de la utilidad y de la distribución de ingresos. Completado el estudio de los gastos, debería concentrarse la atención en las diversas formas de financiamiento adoptadas. Sería conveniente empezar discutiendo la incidencia de los ingresos públicos sobre la economía. Al respecto, deben prepararse cuadros estadísticos que muestren la carga tributaria total y por persona.

La estructura de los ingresos públicos debe analizarse separando los ingresos corrientes de los de capital. Los corrientes deben estudiarse separando los ingresos tributarios y no tributarios, distinguiendo entre los primeros a los impuestos directos de los indirectos, y según si gravan al sector interno o externo de la economía. La incidencia de los impuestos dentro del sistema económico debe considerarse según los tipos de impuestos tomando en cuenta por separado los que gravan la renta, la propiedad, las transacciones, las importa-

ciones, etc. Un enfoque de interés en los países en vías de desarrollo es el estudio separado de la tributación que grava a la economía interna de aquella que recae sobre el sector externo. Este interés deriva del cuadro conocido de la dependencia de la economía latinoamericana de su comercio exterior.

Con respecto a los ingresos de capital, es conveniente estudiar el superávit en cuenta corriente, como mecanismo formador de ahorro público y los préstamos internos y externos. Como es sabido, éste ha sido uno de los principales mecanismos de acumulación a que ha venido acudiendo el gobierno en muchos países.

Una vez estudiada la estructura de ingresos y de gastos, procede considerar en forma analítica la relación entre las distintas variables que influyen en los cambios fiscales a través del tiempo. Al respecto, cabe tener en cuenta la acción de factores que operan en el largo plazo y en el corto plazo. Entre los factores de largo plazo que influyen en el sistema fiscal, cabe mencionar la inelasticidad-ingreso de los rendimientos de los impuestos, frente a la flexibilidad de los gastos públicos. En muchos países los gastos están creciendo a un ritmo más acelerado que el producto nacional, es decir, existe una tendencia a una mayor captación de ingresos dentro de la economía, pero dicha tendencia coexiste con otra en sentido contrario en el lado de los impuestos, configurándose una situación automática que tiende al déficit fiscal.

Como factor de corto plazo, es frecuente en muchos países la existencia de una fuerte dependencia de los ingresos públicos de las importaciones y exportaciones. Esta vulnerabilidad frente al exterior suele actuar como compensadora del déficit cuando mejora el precio de las materias primas exportadoras o como factor agravante cuando bajan dichos precios.

Frente a la situación mencionada, el camino usual de los gobiernos ha sido el endeudamiento, principalmente con el exterior. Aquí conviene estudiar la tendencia histórica al endeudamiento, el origen de los préstamos, las condiciones de amortización, la gravitación de estos servicios sobre el valor de las exportaciones. Otro aspecto que conviene considerar, es la capacidad potencial de movilización de recursos que el país podría captar a través de impuestos, pero que no se han movilizado debido a la deficiencia de la administración y legislación impositivas.

En seguida podría hacerse un balance de la actuación cumplida por el gobierno como sector formador de ahorros, las formas a través de las cuales lo capta, administra y moviliza, con especial mención de su impacto sobre el mercado de capitales y el sistema monetario. En suma, aquí podría intentarse un estudio de conjunto sobre el papel cumplido por el gobierno en la promoción del desarrollo.

Finalmente, el estudio global de las finanzas del Estado podría concluir con la consideración del papel cumplido por el gobierno en el proceso de distribución de ingresos.

### 3. ANÁLISIS SECTORIAL DE LA ACTIVIDAD GUBERNATIVA

Esta parte del diagnóstico procura mostrar la forma como opera el sector gobierno en la producción de bienes y servicios para la comunidad. Aquí se combina el análisis de actividades reales medidas en unidades físicas. Se trata de precisar para cada sector de actividad, no sólo cuánto se ha venido gastando, sino de especificar los resultados alcanzados, cuantificados en unidades de producto final.



A este respecto, se trataría de identificar, por ejemplo, lo gastado en viviendas y conjuntamente el número de casas construidas, indicando el número total de metros cuadrados construídos; lo gastado en educación primaria, señalando el número de alumnos atendidos, etc. Como se ve, se trata de hacer un análisis basado en la clasificación por programas y actividades encuadrada dentro de una clasificación sectorial.

En la primera parte, debería mostrarse el total de gastos por sectores, indicando los correspondientes a servicios económicos (agricultura, industria, transporte, etc.), a servicios sociales (señalando los correspondientes a educación, salud, previsión, vivienda, etc.) y a servicios generales (mostrando el gasto en gobierno, justicia y policía, defensa, etc.).

Dentro de cada sector o subsector, se debe estudiar lo realizado en cada programa emprendido. Así, por ejemplo, en el sector agricultura, debería especificarse lo gastado y lo realizado en el programa de ganadería, de defensa de recursos naturales, etc. Estos indicadores de actividades realizadas deberían compararse con lo programado, a fin de señalar si se ha cumplido o no lo planeado, las causas de las desviaciones, etc. Junto con considerar los resultados en términos físicos procede también comparar los costos globales y unitarios programados y los efectivos, indicándose en cada caso las desviaciones y mostrando las causas de dichas variaciones.

De este modo, se puede aproximar el análisis, luego de considerar todos los sectores, a la consideración del aspecto siguiente, que es la evaluación de la capacidad operativa del gobierno para la ejecución de sus programas. En esta parte del diagnóstico se debe entrar a considerar los factores que repercuten en la capacidad del Estado para ejecutar programas de acción. El diagnóstico debe estimar coeficientes de rendimiento para cada sector de actividad y precisar si éstos son o no satisfactorios. Al efecto cabe considerar por separado lo referente al sector gobierno general y a las empresas públicas, y en uno y otro caso, según se trate de actividades de prestación de servicios o de formación de capital. Para cada caso, existirán, naturalmente, pautas distintas para evaluar eficiencia.

El diagnóstico, por último, debe recoger todos estos aspectos y cerrarse con un balance de eficiencia, que señale con precisión los sectores del Estado donde el rendimiento fiscal es más reducido y aquellos otros donde la capacidad operativa es satisfactoria.

El diagnóstico se termina con la presentación resumida de una prognosis, es decir, con un conjunto de hipótesis acerca de lo que ocurrirá en el futuro si las tendencias descubiertas en el diagnóstico siguen sin alteraciones. Esta parte sirve para ilustrar cómo se presentará la situación en el mediano y largo plazo si no se alteran las tendencias que están actuando.

#### 4. ESQUEMA DEL DIAGNÓSTICO DE LAS FINANZAS GUBERNAMENTALES

En realidad el diagnóstico del sector público está relacionado íntimamente con el diagnóstico general de la economía, en el que aparecen referencias importantes acerca del comportamiento que ha tenido en el curso del período analizado.

Para fines de ordenamiento de las materias expuestas anteriormente, parece conveniente tener presente un esquema metodológico de la elaboración de un diagnóstico detallado del sector público.

A título meramente tentativo se sugiere el siguiente esquema de las materias que debería contener un diagnóstico del sector público para fines de proyecciones y programación presupuestaria:

## CUADRO 43

*Esquema para la elaboración de un diagnóstico del sector público***I. Introducción**

1. Influencia del sistema económico sobre la estructura fiscal
2. Características principales del sector público
3. Estructura político-administrativa del sector público

**II. Análisis global de las finanzas del sector público**

1. *Influencia del nivel de gasto público sobre la economía*
  - a) Participación en el producto bruto y demanda final
  - b) El nivel de gasto público y su crecimiento. Gasto por persona
  - c) La demanda del gobierno por bienes y servicios
  - d) El gobierno como factor de ocupación
  - e) Crecimiento de los servicios gubernamentales
  - f) Distribución institucional de los gastos del sector público
  - g) Desarrollo de los gastos de inversión
  - h) Conclusiones

2. *Financiamiento del gobierno*

- a) Incidencia de los ingresos públicos sobre la economía
- b) Carga tributaria total y por persona
- c) Composición de los ingresos públicos corrientes
- d) Incidencia de la tributación
- e) Tributación interna y externa
- f) Créditos internos y externos
- g) Conclusiones

3. *Análisis dinámico del sector público*

- a) La inelasticidad de los ingresos públicos
- b) La elasticidad de los gastos
- c) La vulnerabilidad del financiamiento frente al comercio exterior
- d) Los préstamos al gobierno
- e) La eficiencia de la administración de los impuestos. Evasión tributaria
- f) El sector público como sector formador de ahorros
- g) La incidencia de las finanzas gubernamentales sobre el sistema monetario
- h) El gobierno como factor de redistribución del ingreso
- i) Conclusiones

**III. Análisis sectorial de la actividad gubernativa**

1. *Composición de los gastos del gobierno por funciones*
  - a) Gastos en servicios generales
  - b) Gastos en servicios sociales
  - c) Gastos en servicios económicos
  - d) Conclusiones

## CUADRO 43 (Continuación)

- 
2. *Los gastos funcionales, según programas y actividades*
    - a) Nivel de actividad del gobierno
    - b) Análisis de las actividades programadas por el gobierno, por sectores
    - c) Actividades para el desarrollo agrícola
    - d) Programas de fomento de la minería y la energía
    - e) Planes de transportes
    - f) Programas de educación
    - g) Actividades para el fomento, protección y reparación de la salud
    - h) Programas de vivienda y previsión social
    - i) Conclusiones
  3. *Capacidad administrativa del gobierno para la ejecución de sus programas*
    - a) Coordinación
    - b) Capacidad operativa de las inversiones públicas
    - c) Rendimiento de los servicios públicos
    - d) Balance de eficiencia
    - e) Conclusiones
  4. *Prognosis*
- 

Como la información para hacer un estudio completo puede no existir en su totalidad, cabe tener presente que en la práctica habrá que buscar en adaptación entre la amplitud del esquema y la disponibilidad de datos.

## II. LAS PROYECCIONES DE GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

### 1. FINES DE LAS PROYECCIONES Y SUPUESTOS BÁSICOS

El objetivo de las proyecciones es ilustrar acerca del papel que puede desempeñar la política fiscal de ingresos y gastos públicos en los próximos años según las diversas hipótesis de crecimiento postuladas para la economía en su conjunto en un plan de desarrollo.

Las proyecciones suelen comprender al gobierno general. Estas proyecciones se hacen tomando en consideración que a estos organismos corresponde velar simultáneamente por el orden público, el sostenimiento de los servicios gubernamentales de administración general, la prestación de servicios de salubridad, educación y previsión —renglones en los que en la actualidad subsisten acentuados déficit en todos los países de América Latina—, así como promover programas públicos de inversión.

Los niveles de gasto público y su composición entre consumo y capital son determinados por los modelos de programación global y de programación del sector público, materias que no corresponde tratar aquí. Una vez establecidos los niveles de gastos de consumo y de inversión, procede detallar para el año siguiente los componentes de cada uno de ellos por renglones económicos. En primer término, deben descomponerse los gastos corrientes en gastos de operación y en transferencias. Los gastos de operación incluyen los egresos por remuneraciones del trabajo y por la compra de bienes y servicios de con-

sumo. Las transferencias, a su vez, pueden subdividirse en pagos de previsión social, pagos financieros, subsidios, aportes de consumo, etc. La proyección de los gastos en remuneraciones debe hacerse tomando en cuenta el número de empleados que previsiblemente existirá, ponderado por el sueldo o salario medio que se espera que exista de conformidad con la legislación vigente y los posibles reajustes de rentas fijados en la política del gobierno. Un papel muy importante en el suministro de estos datos debe cumplir la oficina central de servicio civil. Las estimaciones de las compras de bienes y servicios no personales se hacen calculando aproximadamente las necesidades de materiales y suministros que requerirán los distintos programas. En esta materia, las informaciones básicas deberían ser proporcionadas por las oficinas públicas y ser enviadas a los organismos centrales de organización y métodos y de suministros. A la primera correspondería buscar una mejor organización y más económicos procedimientos a fin de eliminar el desperdicio de materiales, que es tan frecuente en los países de América Latina; a la segunda, hacer un presupuesto de materiales.

Con respecto a las estimaciones de los gastos de transferencias, es necesario detenerse a estudiar cada caso en particular. Las transferencias por pagos de previsión se proyectan teniendo en cuenta el número de beneficiarios, el costo medio de las pensiones y demás prestaciones, según el caso. Los subsidios al sector privado se calculan directamente y de acuerdo con la política que haya formulado el gobierno sobre la materia. Un caso típico de esta clase de transferencias es la subvención a las tarifas de movilización colectiva; el monto del subsidio dependerá de las alzas de los costos reales de las empresas, de las posibilidades de alzas de tarifas para cubrir dichos costos y de la decisión política del gobierno de financiar un margen determinado de dichos costos.

Con referencia a las inversiones, la técnica de la programación presupuestaria debe atenerse fundamentalmente a la composición de ellas establecida en los planes de inversión pública de mediano plazo. Cada uno de los conceptos o renglones económicos puede ser subdividido con gran detalle aplicándole la clasificación económica de las cuentas presupuestarias vista en el capítulo anterior.

Como el sector público está formado por distintas clases de entidades, es preciso en seguida distribuir las distintas clases de gastos según las instituciones que las van a realizar. Como resultado de la distribución del presupuesto anual consolidado de los gastos del sector público por entidades, se obtiene la clasificación institucional de dicho presupuesto. En consecuencia, el presupuesto institucional muestra la responsabilidad financiera de cada uno de los sectores institucionales. Para hacer frente a dicha responsabilidad, cada tipo de institución prepara su propio presupuesto. En esta etapa de la programación presupuestaria se procura mostrar el volumen concreto de operaciones presupuestarias ya mencionadas, es decir, se pasa de un "presupuesto consolidado" a un "presupuesto combinado".

El "presupuesto consolidado" muestra las transacciones que hará cada entidad, luego de haberse eliminado las transferencias internas de fondos que mutuamente se hacen las instituciones dentro del sector público. En cambio, el "presupuesto combinado" muestra todas las transacciones, estén o no duplicadas con otras entidades, que va a realizar cada tipo de institución.

Es conveniente, para completar estas ideas, resumir las principales etapas del proceso de programación global de los gastos públicos: 1) Debe determinarse el volumen o límite de los gastos públicos para los próximos ejercicios,

en conformidad con los requisitos de crecimiento de los egresos públicos que determine el modelo de programación global del desarrollo económico. 2) Procede descomponer los gastos en corrientes y de inversión, para un período. 3) Es necesario proyectar los gastos para el año siguiente y detallarlos por renglones económicos, a fin de conocer la composición específica de los gastos. 4) Es necesario distribuir los gastos consolidados del sector público según las instituciones que los van a realizar, con el propósito de conocer las entidades del sector público que serán responsables del plan de gastos. 5) Es necesario desconsolidar los presupuestos de cada grupo de instituciones del sector público y establecer el presupuesto combinado, que estará a cargo de cada entidad para poder cumplir los objetivos de gasto público generales. 6) Debe prepararse el presupuesto económico combinado del gobierno general, de las entidades descentralizadas, etc., con el objeto de establecer el volumen total de transacciones financieras y presupuestarias de que será responsable cada entidad y la composición económica de ella, con miras a establecer los costos de operación de cada entidad, las transferencias que harán y el volumen de inversiones que ejecutarán.

## 2. PROGRAMACION DETALLADA DE LOS GASTOS

La programación detallada de los gastos públicos tiene por objeto la distribución de los egresos según los sectores de actividad gubernamental o funciones del Estado. Constituyen funciones del gobierno las principales actividades que éste desarrolla, como educación, salud pública, desarrollo agropecuario, vivienda, defensa nacional, etcétera.

Para poder realizar la distribución sectorial de los gastos públicos, es necesario conocer los datos aportados por la programación global. La distribución económica del gasto debe canalizarse ahora por sectores y luego debe distribuirse el gasto público por programas.

Se explicará, a continuación, cada uno de los pasos que deben darse para hacer la distribución sectorial de los gastos públicos, conforme a las orientaciones de la programación global ya vista. Como ya se dijo, la programación del gasto público se concreta en un presupuesto detallado por renglones económicos que muestran los elementos componentes de los gastos corrientes y de inversión. En esta fase, corresponde a la programación sectorial asignar los distintos tipos de gastos a cada uno de los sectores o funciones.

Naturalmente, la programación presupuestaria se basa en la programación global y sectorial del desarrollo económico para fijar el énfasis relativo o prioridad de cada sector del gasto público, y además en las decisiones políticas adoptadas por el gobierno relativas a la importancia de los gastos en orden público, en defensa nacional y desarrollo económico y social. En esta fase de la programación, se toman los gastos por renglones económicos y se distribuyen por funciones. De esta manera se logra la formulación de la distribución funcional del gasto público, siguiendo los criterios globales de asignación.

Una vez asignados los recursos por funciones, por ejemplo, en educación, salud pública, defensa nacional, etc., es necesario dividir cada función en programas. Naturalmente, en los aspectos técnicos para hacer la distribución de los gastos por programas se han debido tener en cuenta los criterios básicos de programación económica sectorial. Como las funciones y los programas son ejecutados por organismos o instituciones públicas, corresponde determinar

los niveles administrativos en los que se radicarán las funciones y programas y coordinarlos con las entidades públicas respectivas.

Se acostumbra entregar las funciones al nivel ministerial; por esto, por ejemplo, se crean ministerios de Educación, Salud Pública, etc., aunque es preciso reconocer que hay funciones importantes que muchas veces están dispersas en varios ministerios; tal suele ocurrir, por ejemplo, con la función de transporte. Los programas dentro de la estructura institucional se abren en el nivel de las direcciones generales o divisiones. Por ejemplo, dentro del Ministerio de Educación se crea la Dirección de Educación Primaria, encargada del programa de enseñanza primaria, o la Dirección de Educación Secundaria, a cargo del programa respectivo. En el caso del gobierno central, conviene distinguir entre las actividades que realiza directamente el propio gobierno a través de los ministerios y sus dependencias, y las que promueve, a través de financiamientos aportados, en el sector privado o en el resto del aparato del sector público. Para tales efectos es conveniente distinguir los programas de actividad propios del gobierno central y los de financiamiento. Estos últimos consisten en erogaciones, aportes o subsidios a entidades autónomas del sector público, gobiernos departamentales o municipales. Estos organismos son los que ejecutan a la postre los programas de actividades que han sido financiados por el gobierno central.

Una vez conocido el total de gastos que corresponderá a cada ministerio encargado de ejecutar gastos en actividades propias, es preciso saber la clase de gasto a fin de separar los que son de operación del organismo y los que aportan o adicionan al capital nacional en forma de obras permanentes. Para estos efectos deben calificarse los gastos en bienes y servicios de consumo y transferencias y de gastos en bienes de capital. Esta distribución se hace en los presupuestos en Colombia, Paraguay, Ecuador, Filipinas, Puerto Rico, etc. En los primeros tres países se les presenta en secciones separadas: una, para los gastos de funcionamiento; otra, para los gastos de inversión. En Filipinas están separados, pero formando parte de la misma sección, es decir, no se presentan en dos campos aparte. En Puerto Rico se les presenta separados: los de funcionamiento en el presupuesto modelo y los de inversión en el programa económico de seis años.

Cada institución, para cumplir sus funciones, sea con gastos de funcionamiento o de inversión, necesita ejecutar programas concretos. El programa es un instrumento para definir objetivos a las actividades y proyectos que se van a realizar y para calcular los recursos humanos y materiales, además de los financieros, para alcanzar los objetivos. Cada ministerio puede formular uno o varios programas según la naturaleza de sus funciones. Dentro de cada programa se comprenden las actividades homogéneas y correlacionadas que se necesita ejecutar para alcanzar un "producto final" o una "actividad final". En algunos casos es conveniente separar ciertas actividades comprendidas en un programa, en grupos homogéneos a los que se denomina subprogramas. También dividen los gastos en subprogramas los presupuestos de Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica, Paraguay y Puerto Rico.

Cada programa o subprograma está compuesto de un conjunto de actividades homogéneas, de ahí que sea necesario, profundizando más, separar cada una de las actividades que se van a realizar para lograr las metas del programa. Las metas de un programa se fijan en unidades físicas de "producto final", como por ejemplo construir 1 000 casas, fabricar 400 000 000 de estampillas, construir 1 000 aulas escolares, etc. En aquellos casos en que no puede seña-

larse un producto final como meta de un programa, se fijan los objetivos en términos de "actividad final".

En esta fase, la programación presupuestaria trabaja fundamentalmente con unidades físicas de actividades reales. Se programan las cosas que el gobierno va a hacer, las acciones que va a desarrollar y los resultados que espera obtener.

Un producto final, por ejemplo, alfabetizar 1 000 personas, se alcanza desarrollando "actividades intermedias", como son: dar tantas clases medidas por hora, dotar tantas aulas, comprar tanto material, prestar tantos servicios administrativos, editar tantas publicaciones, etc. Las actividades intermedias deben desarrollarse guardando una adecuada combinación, a fin de lograr el producto final fijado como meta. No se podrán alfabetizar 1 000 adultos si no se dotan las aulas necesarias. Existen ciertos "coeficientes de rendimiento" que es preciso tener en cuenta, y que relacionan las metas con los insumos.

Una vez determinados los componentes de las actividades y sus insumos en recursos humanos y materiales, es preciso determinar el costo de cada actividad. Éste se calcula mediante la suma de los precios de los recursos que se insumen en la actividad intermedia descontando, naturalmente, el precio de los bienes de capital y transferencias.

Conocer el costo de la actividad constituye un dato de gran valor para la evaluación técnica de los programas y de las actividades, por cuanto dicha evaluación se hace comparando los beneficios sociales del programa y cada uno de los costos. Los métodos de medición de costos de las actividades se basan en el conocimiento preciso de los costos unitarios de cada actividad. Para realizar cada actividad se necesitan recursos humanos y materiales, de manera que una vez conocida la cantidad de ellos y sus costos unitarios, procede calcular la cantidad de dinero que se requiere para comprar servicios personales y materiales. Las cosas que se compran para cumplir una actividad se clasifican en forma indicativa del objeto comprado. Este tipo de clasificación es la clasificación según el objeto del gasto de que se trató en el capítulo anterior. Muestra los servicios personales y los materiales que hay que adquirir para ejecutar las actividades intermedias.

Una vez realizada la distribución de los gastos según su objeto, se procede a determinar las unidades ejecutoras de los gastos y de los programas. Un programa o actividad ejecutora está siempre a cargo de una oficina operativa encargada de ejecutarlo. Por eso, con el fin de establecer la "responsabilidad" de la ejecución del programa necesitase establecer claramente la unidad ejecutora respectiva. Conocidas las responsabilidades de cada organismo, procede establecer el conjunto de personas que tendrán a su cargo la ejecución del programa.

Esta distribución se hace con el objeto de identificar el número de personas con que cuenta cada programa o actividad. Se acostumbra establecerla según niveles de remuneraciones o por especialidades técnicas. La ventaja que tiene la asignación clara del personal de planta y del supernumerario, según programas o actividades, estriba en que permite identificar las personas responsables del cumplimiento de los programas y su respectivo nivel de remuneraciones.

Todos los pasos dados anteriormente han permitido crear la información necesaria para hacer la evaluación técnica de cada programa. Por un lado, se conocen los beneficios sociales que producirán las actividades gubernamentales, y por otro los costos de cada alternativa. Evidentemente se aplicarán a cada

tipo de programa la técnica o criterios de evaluación apropiados de acuerdo con los procedimientos postulados por la técnica de evaluación de proyectos, que no es objeto de este estudio. El conveniente uso de las técnicas de evaluación permitirá, a la postre, y dentro de los esquemas políticos de cada gobierno, fijar las prioridades al gasto público, suprema aspiración de la técnica de la programación presupuestaria, de conformidad con las orientaciones de la programación de mediano y largo plazo.

Aplicadas las técnicas anteriores, procede dar su forma de presentación a los programas. La aplicación de los distintos criterios esbozados en estos párrafos supone la adopción de técnicas presupuestarias adecuadas, a las que se denomina *presupuesto por programas y actividades*, que se estudian en el capítulo 6.

### III. PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

En lo que sigue se comentarán los distintos métodos de proyecciones de los impuestos, sobre la base de la metodología general de programación económica expuesta con anterioridad.

#### 1. LAS DISTINTAS TÉCNICAS DE CÁLCULO

Las técnicas que emplean los gobiernos para determinar sus ingresos se han venido desarrollando desde hace más de un siglo. En los países que, a fines del siglo pasado, estaban interesados en evitar el crecimiento de la actividad gubernativa, se empleaban sistemas de estimación de ingresos que trajeran como consecuencia la posibilidad mínima de incremento de los gastos. Cuando, con el tiempo, se fueron asignando nuevas funciones al Estado y la finanza pública pasó a ocupar un lugar preponderante en la política de los gobiernos intervencionistas, se comenzaron a desarrollar con mayor énfasis sistemas de estimación que tenían por objeto proporcionar al Estado la posibilidad de moverse en función de los cambios sociales y económicos.

Las técnicas más usadas en los diferentes países han sido las siguientes: a) técnica automática, b) técnica del promedio, c) técnica de los aumentos y d) técnica de la evaluación directa.

El *sistema automático* consiste en señalar como rendimientos probables del ejercicio futuro, los resultados ya conocidos del último ejercicio. Se le llama también método del "penúltimo año" y se basa en que los hechos conocidos, correspondientes a los doce meses anteriores a la época de preparación del presupuesto, son los únicos que permiten una estimación seria. Los encargados de formular un presupuesto tienen en el pasado un modelo del porvenir y su labor se reduce a consignar, como ingresos, las cifras ingresadas anteriormente. Este sistema tiene su origen en la Francia del siglo pasado,<sup>1</sup> cuando se recelaba

<sup>1</sup> Este sistema fue aplicado por la restauración, siendo M. de Villèle quien creó el sistema por primera vez en 1823, formuló e hizo votar el proyecto de presupuesto de ingresos de 1823 con arreglo al resultado del de 1821. El método se aplicó, aunque con algunas interrupciones, hasta 1900. El sistema comentado no se aplicaba a los impuestos directos en los cuales se usaba el sistema de apreciación directa, pero estos tributos eran poco importantes, pues sólo ocupaban un quinto de las recaudaciones totales. Para una discusión más amplia de este sistema, véase René Stourm, *Los presupuestos*, 1917, pp. 229-37, Ed. La España Moderna, Madrid; y A. E. Buck, *Public Budgeting*, Harper & Brothers, Nueva York, 1929, pp. 317-8.



de sinceridad de los preparadores del presupuesto y se creía necesario no dejar margen ninguno a la arbitrariedad.

Como se comprende, este sistema tiene un uso muy limitado en la técnica presupuestaria contemporánea. Sólo cabría aplicarlo en aquellos impuestos específicos que se recaudan sobre la base de unidades monetarias fijas, y siempre que la producción de los bienes gravados no varíe sustancialmente. También podría encontrar campo de aplicación en el caso de tarifas aduaneras fijadas en peso oro o monedas estables, siempre que las importaciones o exportaciones de que se trate no tengan márgenes de variación muy grandes de año a año.

La *técnica del promedio* se basa en la misma filosofía del anterior, pero ahora el cálculo se hace no sólo considerando los doce meses anteriores, sino el promedio de varios años. Con este sistema se procura eliminar la influencia de factores ocasionales en el rendimiento de los impuestos; cualquier alza desmedida en el rendimiento de un año se morigera al tomar los promedios de tres o cinco años.<sup>2</sup>

La técnica del promedio tiene también en nuestro tiempo un campo de aplicación muy limitado. Su utilidad podría radicar en el hecho de que serviría de correctivo a variaciones en el nivel de producción, por ejemplo, en el caso de un impuesto indirecto de carácter específico; puede acontecer que una baja de producción de un impuesto fijado en unidades monetarias fijas en un año determinado, induzca a una estimación pesimista para el año siguiente; esto se corregirá en parte con el sistema de promedios de varios años.

El *sistema de los aumentos*, llamado también de acrecimiento, consiste en agregar a los cálculos normales de ingresos un excedente probable. El primer elemento de estimación es, entonces, el de los resultados conocidos, sea del penúltimo año o del promedio de varios años; el segundo es el de aumentarlos únicamente en proporción igual al aumento medio de los tres años anteriores.

El método de acrecimiento se aplicó originalmente en Francia, a consecuencia de aumentos extraordinarios que aparecieron en 1852, y años siguientes, en los impuestos indirectos. En esa época se pensó que no había razón para prescindir en los cálculos de ingresos de rendimientos suplementarios de segura percepción y fijar ingresos inferiores a la realidad, que se traducirían en un nivel de gastos también por debajo de la realidad. No haber usado este método habría significado la existencia de un presupuesto declarado y de un presupuesto oculto.<sup>3</sup>

El sistema de aumentos es un poco más dinámico que los anteriores, pero adolece del defecto de que sus estimaciones de los incrementos se basan en la experiencia pasada, que nada tiene que ver con las fluctuaciones económicas del futuro que serán las que determinarán, a la postre, que se cumpla o no la estimación. Este sistema es, pues, ciego frente al porvenir y mantiene cierto automatismo al atribuir a los aumentos una secuencia regular, independiente de los movimientos previsibles de la economía.

<sup>2</sup> Este sistema es tan estático como el anterior y debe considerarse como una variante de él.

<sup>3</sup> A partir de 1878, y como después de 1852, la prosperidad económica hizo subir los rendimientos de los impuestos indirectos, produciéndose todos los años un superávit en las estimaciones. Frente a estos hechos, el gobierno propuso emplear el método de los aumentos promedios. Pero terminada la prosperidad a partir de 1883, los aumentos previstos no se cumplieron y comenzaron a aparecer fuertes déficit en el presupuesto. El gobierno, acostumbrado ya a su nivel de gastos crecientes, no podía frenar sus gastos, pero en 1885 se decide volver al método automático.

No obstante sus deficiencias teóricas, su utilización en la época actual es muy amplia, pese a que las economías de los países no evolucionan en forma rectilínea, sino que a veces con pronunciadas fluctuaciones. Pero este sistema es práctico y permite obviar la falta de información estadística, detallada y oportuna. En los países que la sufren, el aumento se calcula estimando la tasa futura de inflación.

Para superar las deficiencias de los sistemas anteriores, que fueron fruto de una época en que los gobiernos no deseaban incrementar su radio de acción, se aplica el método de la *evaluación directa*. Este sistema nace junto con la tributación directa: en efecto, en los países en que originalmente se aplicó, los impuestos directos a la renta y propiedad tenían una mayor importancia, siendo de poco valor técnico los métodos ya mencionados que se usan principalmente para estimar los rendimientos de los impuestos indirectos.

Este sistema, que fue implantado prontamente en Alemania, Italia y los Estados Unidos, tiene su origen en Inglaterra, donde surgió como consecuencia de una reforma presupuestaria: se cambió al período fiscal, dejando un corto intervalo entre la formación y la ejecución del presupuesto (en Francia mediaba un plazo de dos años entre ambos). Por este motivo no era necesario usar el sistema automático del penúltimo año. En Inglaterra, las estimaciones automáticas quedaban fuera de lugar porque los presupuestos se presentaban a la Cámara de los Comunes la víspera y a veces hasta el día siguiente de la apertura del ejercicio. Se basaba el sistema en datos correspondientes al último año, el cual, a veces, había terminado sólo ocho días antes, lo que permitiría apreciar los posibles rendimientos del año corriente en una suma igual, menor o superior, según las tendencias que pudieran apreciarse.

El sistema de evaluación directa consiste en pronosticar, para cada fuente principal de ingresos, sus rendimientos en el curso del año fiscal, en función de los movimientos que acusan los hechos y las tendencias reales de la situación económica y social. Estos hechos provocan cambios en la base de los impuestos. Los hechos económicos que pueden influir sobre la base de los impuestos son, entre otros: el crecimiento real y monetario del producto nacional, la existencia de inflación, el advenimiento de una recesión o depresión económica, las mejoras en la administración de los impuestos, etc. Los hechos sociales que pueden influir son, por ejemplo, las posibilidades de alteraciones de la normalidad del trabajo por huelgas, conflictos y otras razones, y la posibilidad de una guerra. En los países subdesarrollados de América Latina un importante rubro de estimación directa lo constituyen los rendimientos de los impuestos que gravan los productos exportables: una acertada estimación deberá atender a las tendencias de los mercados internacionales, a los volúmenes de producción posibles y a los precios previsibles.

Otro factor que se considera para evaluar los rendimientos es el movimiento de las tasas de los impuestos. Pero la técnica de evaluación directa se basa principalmente en la determinación de la base sujeta a tributación, o sea el objeto imponible. Esta base está formada por el volumen de las transacciones, o el volumen del ingreso, o el valor total de las propiedades afectadas a impuestos, o el volumen de importaciones y exportaciones, etc. Para el empleo de la técnica de evaluación directa se requiere de una metodología de proyecciones de los fenómenos económicos que condicionan el crecimiento o decrecimiento de las bases.

## 2. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LOS INGRESOS GUBERNATIVOS A BASE DE LA EVALUACIÓN DIRECTA

A fin de determinar la base imponible de los impuestos, cuyo rendimiento quiere calcularse, es necesario contar con una adecuada metodología de proyecciones que permita fijar los posibles cambios que puedan operarse en el futuro cercano en la base de los impuestos.<sup>4</sup>

La metodología del cálculo de los rendimientos de los impuestos en el ejercicio futuro debe iniciarse con las proyecciones generales de la economía, continuarse con el estudio del sector externo e interno y finalizarse aplicando las tasas efectivas a las proyecciones de las bases imponibles. La proyección global de la economía es indispensable realizarla, por cuanto ella permite apreciar en conjunto el comportamiento probable del sistema económico y trazar un cuadro general previo en el cual enmarcar los estudios particulares. El estudio del sector externo, por su parte, reviste gran importancia en los países económicamente atrasados. Por último, las proyecciones del sector interno de la economía permiten apreciar el grado de actividad que probablemente tendrá el sistema económico interno y con ello prever las posibilidades de recaudación de la tributación nacional.

Para conocer el nivel general de la actividad económica es preciso iniciar el estudio con una proyección de la demanda para el período presupuestario siguiente. Un instrumento metodológico usado en varios países —Estados Unidos, Noruega y otros— es el de confeccionar presupuestos nacionales. En el capítulo 2 se dejó establecida la utilidad que tiene para las proyecciones de la demanda futura. Al hacer la proyección de la demanda deberá, naturalmente, tenerse en cuenta el movimiento de los distintos elementos componentes del producto nacional bruto. El nivel del producto nacional se altera por los cambios en las variables autónomas, de las cuales las más importantes son las exportaciones y los gastos del gobierno. Las exportaciones son probablemente, dentro de los componentes del producto nacional, las que experimentan cambios más sensibles en el corto plazo. Este hecho, sumado a la magnitud o importancia que tienen las economías atrasadas, las transforma, tal vez, en el punto central de las estimaciones. La vulnerabilidad de los países poco desarrollados a los cambios en el comercio externo, hace depender en buena medida la marcha general de la economía de las alternativas de auge o depresión de los centros cíclicos.

Para hacer las proyecciones de las exportaciones, deben estudiarse detenidamente aspectos como los siguientes: tendencias de los precios, política de formación o liquidación de existencias por parte de los centros importadores, posibles aumentos de la producción mundial de las materias primas exportadas, política de inversiones destinadas a abrir nuevas fuentes de producción, tendencias generales de la situación internacional, etc. Conocidas las posibilidades generales de los mercados exteriores, procede estudiar los problemas internos de la producción exportable. En este sentido, deberán examinarse los niveles de producción posibles, los costos de producción internos, las perspectivas generales de la economía nacional en el futuro inmediato y las posibles tendencias inflacionarias o depresivas que puedan afectar a las exportaciones.

<sup>4</sup> Véase Herman Robert, *Revenue estimating in New York State Government*, 1952.

Hechas las proyecciones anteriores, procederá hacer el ajuste entre las perspectivas de los mercados mundiales y las posibilidades nacionales de expansión, reducción o mantenimiento de los niveles de exportación, determinadas por aumentos o reducciones de los costos de producción, liquidación o formación de existencias y, en general, por la política de comercialización que se seguirá. Hechas las proyecciones anteriores y los ajustes respectivos, se pueden establecer con aproximación los posibles cambios en las exportaciones. Estos cambios, a su vez, determinan alteraciones en la demanda que van a afectar a la marcha total de la economía.

La demanda puede también alterarse si se producen cambios en algunos tipos de inversión. Una nueva orientación de las inversiones hacia actividades en las que la relación capital-producto es sustancialmente mayor o menor, determinaría cambios importantes en el nivel y composición del producto nacional. También será necesario estudiar la orientación de las inversiones privadas atendiendo a su composición y efecto multiplicador. Simultáneamente, deberá conocerse la incidencia que en la inversión privada tendrán los cambios en las exportaciones y en los tipos de inversión, especialmente gubernativas.

A los efectos que sobre la demanda pueden tener los cambios en las exportaciones y en las inversiones, es preciso agregar los posibles aumentos o disminuciones de los gastos del gobierno. Es evidente que, dado el volumen de los proyectos y programas que desarrolla el gobierno, se puede estimar aproximadamente el nivel mínimo que se requerirá en los expendios fiscales para mantener en funcionamiento dichos programas. La expansión, mantenimiento o reducción de la amplitud de las actividades gubernativas produce, naturalmente, efectos sobre el volumen de los gastos públicos y éstos, a su vez, sobre el volumen de la demanda nacional; pero si los ingresos no son suficientes para financiarlos, se pueden generar presiones inflacionarias de importancia.

Completado el estudio de la demanda nacional y hechas las proyecciones respectivas, procede estimar el posible desarrollo de la producción y el abastecimiento de los mercados. Para este efecto, deberán investigarse las tendencias fundamentales que las diversas producciones han mostrado en los últimos años y proyectar, en función de las perspectivas generales, los niveles de producción física. En esta forma, se llega a estimar el posible volumen de la oferta en períodos siguientes.

Por último, a fin de tener un marco de referencia que permita tener una visión de las perspectivas del gasto público y, por ende, de su financiamiento, es preciso realizar un ajuste al nivel de gastos públicos con el objeto de equilibrar la demanda global y la oferta de productos. Una vez ajustadas las proyecciones, es necesario calcular el coeficiente de elasticidad de los ingresos gubernativos. Ante un cambio porcentual en el ingreso nacional, debería corresponder un cambio porcentual equivalente en la recaudación tributaria. Si el sistema financiero es inflexible, porque se ha establecido sobre bases rígidas que impiden su crecimiento natural ante el aumento del ingreso nacional monetario, el gobierno tendrá que ajustar sus cálculos de entradas a niveles inferiores a la tasa de aumento del ingreso nacional.

Una vez estudiadas las tendencias generales de la economía y establecidas las proyecciones, deberá entrarse en un estudio particular detallado del sector externo e interno de la economía, con el objeto de precisar en forma concreta los cambios en la base imponible de los diferentes impuestos que sobre ellos recaen.

En el estudio del comportamiento de la demanda global se destacó ya el método de proyecciones de las exportaciones. Estos mismos antecedentes proporcionan los datos necesarios para estimar la base imponible de los tributos a las exportaciones. Pero además dan los elementos de juicio necesarios para proyectar el nivel de las importaciones, dentro de los supuestos que fije la política de comercio exterior del gobierno. La composición de las importaciones se fija en la mayoría de los países a través de decisiones políticas que determinan la asignación de las divisas a los diferentes rubros de importación. Un dato muy importante para determinar el valor de las importaciones es el relativo a los tipos de cambio que se emplearán para liquidar las divisas. Las proyecciones de las importaciones deberán atender, entonces, al volumen físico de la internación, a su composición por productos, y a su cotización en oro, moneda dólar o moneda nacional. Determinado con estos antecedentes el valor de las importaciones de diferentes clases, se les aplican las tasas respectivas.

Los antecedentes sobre demanda global son también de gran utilidad para los cálculos de los ingresos internos. En primer lugar, se debe partir con la proyección del nivel del ingreso nacional. Las cifras aludidas deben ser presentadas en forma de presupuesto nacional a fin de permitir la proyección de los principales componentes del ingreso por unidades económicas. A este efecto, se recomienda hacer proyecciones del ingreso por tipos de compensación, esto es, por concepto de remuneraciones del trabajo, del capital, de los empresarios, etc. Estas cifras, previa la evaluación de las rentas exentas y los ajustes por deducción, permiten estimar los impuestos cedulares a la renta.

De igual importancia son las proyecciones del ingreso generado por sectores económicos. Las rentas que distribuirá la agricultura, la industria, la minería, el comercio, etc., son datos que interesa proyectar a fin de hacer las estimaciones directas, previos los ajustes por exenciones, deducciones y demás, de los rendimientos de otros impuestos cedulares a la renta. En especial, estas proyecciones permiten estimar los movimientos de corto plazo de las utilidades de la empresa.

Finalmente, en este orden de ideas, interesa contar con antecedentes acerca de la distribución del ingreso nacional: la tabulación de los ingresos en distribuciones de frecuencia que muestren los niveles de ingresos, expresados en unidades de salarios o sueldos vitales, y el número de personas que obtiene dichos ingresos. Estas cifras permitirán la proyección de los ingresos de los distintos grupos sociales y con ello harán factibles las estimaciones de los impuestos progresivos a la renta.

Junto con las proyecciones detalladas de los ingresos, mencionadas anteriormente, es necesario realizar estimaciones del valor del capital nacional y particularmente de aquella parte de la riqueza tangible, formada por las tierras, predios, casas habitación, edificios comerciales, etc. Las estimaciones de la propiedad territorial tienen por objeto apreciar el valor total de los predios agrícolas, rurales y urbanos. El valor de la propiedad inmueble puede acrecentarse: por efecto de nuevas construcciones, urbanizaciones, obras públicas y otras mejoras, o por efecto de reavalúos de la propiedad. Cuando la economía muestra tendencias al alza de los precios, debe establecerse un método periódico de reavalúos o un sistema de reavalúo automático en función del alza del nivel de precios, que tenga por fin colocar el valor de los predios, para fines tributarios, a un nivel similar al valor comercial de los mismos. Las proyecciones del valor de los bienes raíces dependerán, entonces, de los sistemas de reajuste que se hayan establecido. Calculado el valor de los predios con-

forme a las proyecciones practicadas, se aplican las tasas al monto total y se obtiene el rendimiento probable del impuesto.

Las cifras relativas al valor de los predios deben hacer posible también la estimación de los impuestos sobre la transferencia de bienes inmuebles. Para este efecto, la experiencia histórica y las previsiones en materia de actividad comercial, dan índices del volumen aproximado de las transferencias en bienes raíces. Hechas las proyecciones respectivas, se hace el cálculo de los rendimientos de estos impuestos.

Otro renglón de ingresos que es importante proyectar es el de los impuestos a las ventas. Los tributos a las ventas, gravan, por lo general, las transacciones en bienes finales y en bienes intermedios. Para poder estimar el rendimiento aproximado es necesario hacer una proyección de los niveles que alcanzarán las transacciones interindustriales. Para este efecto, el instrumento de estudio más útil es la matriz de insumo-producto. La proyección del cuadro de transacciones interindustriales se basa en las proyecciones de la demanda global, ya hecha. Aplicando a la demanda global los coeficientes de elasticidad-ingreso, se puede determinar su composición. Determinadas así las demandas sectoriales, se aplican los coeficientes de requisitos directos o indirectos por unidad demanda final. En esta forma se calcula el volumen de transacciones en bienes intermedios que va a realizar la economía. A estos valores determinados se aplican las tasas efectivas para obtener el rendimiento.

Para estimar los impuestos a la producción, el método a seguir es el de proyectar la producción física de dichos productos. En los países en que se grava el nivel de productos, el cálculo debe hacerse considerando sólo las primeras ventas de los fabricantes, sin tomar en cuenta los recargos de precios sobrevivientes por transacciones entre el productor y el mayorista y el minorista. Los servicios, como el turismo, distribución, juegos, etc., también deben ser proyectados según una razonable tasa de incremento de acuerdo con la experiencia de los años anteriores.

### 3. PROYECCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO NECESARIO

Ya se ha visto que la proyección de los ingresos y gastos públicos totales permite determinar, por una parte, el monto de ahorros públicos que puede generarse y calcular los recursos adicionales que serían necesarios para complementar los ahorros del gobierno en el financiamiento de las diversas inversiones públicas.<sup>5</sup>

La diferencia entre el total de inversiones públicas postuladas y el monto de los ahorros que puede generar el sistema fiscal, representa el endeudamiento a que debe recurrir el gobierno para alcanzar las metas de inversión pública. Estos recursos complementarios pueden derivarse en un más eficiente manejo de la deuda pública interna que ofrece perspectivas de atraer ahorros privados, siempre que se innove en algunas formas de su administración, y sobre todo, se fundamente en el criterio de atraer voluntariamente los excedentes que puede destinar el sector privado a la adquisición de bonos públicos mediante un vasto programa de incentivos especiales. Los mecanismos de

<sup>5</sup> Estos métodos se analizan detalladamente en *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. Introducción a la técnica de programación* (E/CN.12/363) y estudios sobre el desarrollo económico de la Argentina (E/CN.12/429/Rev.1), Bolivia (E/CN.12/430 y Add. 1/Rev.1), Brasil (E/CN.12/364/Rev.1) y Colombia (E/CN.12/365/Rev.1).

colocación forzosa utilizados hasta ahora parecen tender a un límite y si no se introducen cambios en el manejo de la deuda pública interna, existe el peligro de apelar en forma creciente al expediente inflacionario de colocar valores del gobierno en el Banco Central.

Con respecto a la deuda pública externa y a la capacidad de contratación del país, es una cuestión que se debe analizar en estudios del balance de pagos. En todo caso, la combinación más acertada para el financiamiento de los programas de inversiones del gobierno entre recursos nacionales provenientes de un aumento de la deuda pública interna y fondos procedentes del exterior a través de una expansión de la deuda externa, es cuestión difícil de proyectar, pues en la elección entra en juego todo un complejo de factores políticos, económicos y financieros.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Buck, A. E., *Public Budgeting*, Harper and Brothers, Nueva York, 1959.
- Corporación de Fomento de la Producción, *Plan decenal de desarrollo económico y social*, Santiago de Chile, 1961.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, *Diagnóstico del desarrollo del Uruguay*, Montevideo, 1963.
- Instituto Nacional de Planificación, *Diagnóstico del desarrollo del Perú*, Lima, 1963.
- Cordiplan, *Plan de la Nación 1963-66*, Caracas, 1963.
- Departamento de Planeación, *Plataforma de desarrollo económico y bienestar social*, Bogotá, 1960.
- , *Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social*, Bogotá, 1961.
- Herman, Robert, *Revenue Estimating in New York State Government*, 1952.
- Instituto Nacional de Planificación, *Diagnóstico del desarrollo de Perú*, Lima, 1963.
- Junta Nacional de Planeamiento, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, La Paz, 1961.
- Martner, Gonzalo, *Desarrollo de las finanzas públicas de Colombia en el período 1950-60*, Bogotá, 1961.
- Stourm, René, *Los presupuestos*, Ed. La España Moderna, Madrid, 1917.
- Universidad de Costa Rica, *Estudio del sector público*, San José, 1961.
- Vuskovič, Pedro, *Técnicas de planificación*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, 1963.

# *La técnica del presupuesto por programas y actividades*

## I. ASPECTOS GENERALES

En este capítulo se analiza la técnica del presupuesto por programas y actividades, y su uso como instrumento de programación de los gastos públicos, tanto en el gobierno general como en las empresas públicas. En primer lugar, se discuten los conceptos generales en que se basa esta técnica, señalando sus ventajas y características más sobresalientes. En seguida se plantean algunos aspectos relacionados con la clasificación de programas y actividades, con referencia especial a los programas de funcionamiento y capital. Más adelante se señala el método de identificación de resultados y medición de costos, para luego examinar una metodología de control de resultados y de evaluación de la marcha de los programas. Se continúa con la discusión de los métodos de aplicación de esta técnica a los presupuestos de las empresas públicas y el estudio de los procedimientos para establecer un sistema de presupuestos por programas y actividades.

### 1. DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Es importante establecer un concepto claro de lo que se entiende por presupuesto por programas y actividades. La División Fiscal de las Naciones Unidas ha sugerido que un presupuesto por programas y actividades "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir. Lo que no queda claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza".<sup>1</sup>

El *Manual de presupuesto por programas y actividades* preparado por la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas sostiene, complementando el concepto anterior, que el presupuesto por programas y actividades "se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Véase Naciones Unidas, *Presupuesto de programas y de ejecución por actividades* (E/CN.12/BRW.1/L.), 1959.

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Manual de presupuesto por programas y actividades* (E/CN.12/BRW.2/L.4.12), julio de 1962.



Como puede observarse, el presupuesto por programas y actividades clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas o trabajos que se van a realizar dentro de ellos. Naturalmente los programas y las actividades están a cargo de las dependencias administrativas del gobierno, las que pasan a ser unidades ejecutoras de programas. El presupuesto por programas y actividades obliga al funcionario administrativo a formular un programa de su acción, y lo compromete a cumplir ciertas metas de trabajo. Estos programas de acción son propuestos por el Ejecutivo al Congreso y cuando éste les da su aprobación se formula un verdadero contrato en virtud del cual el Ejecutivo se compromete a prestar un cierto volumen de servicios.

El sistema presupuestal por programas y actividades ha sido introducido en los países más avanzados como una forma de racionalizar el gasto público, de orientarlo en el largo plazo, y de mejorar la selección de las actividades gubernamentales. En los Estados Unidos, la Comisión Hoover recomendó en 1949 que "el gobierno federal revise totalmente el concepto que tiene del presupuesto mediante la adopción de un sistema basado en funciones, trabajos y proyectos que podría ser llamado por actividades".

En Puerto Rico, el presupuesto de la División de Hospitales del Departamento de Salud se presenta a base del sistema de presupuesto por programa, cuya característica principal es que "en todas las fases del proceso, la atención se concentra en el trabajo a realizar o en los servicios a prestar, y se determinan las asignaciones para lograr los objetivos de cada programa, en términos del volumen de trabajo y los costos de producción".

En América Latina, el sistema de presupuesto por programas está destinado a reflejar los objetivos de largo plazo contenidos en los planes de desarrollo económico y de inversiones públicas, y debe presentarse de manera que refleje las actividades, programas y proyectos del gobierno. Conceptos parecidos se establecen en las Leyes Orgánicas de Presupuestos de Colombia, Brasil, Perú y Paraguay.

## 2. VENTAJAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Las ventajas de un presupuesto por programas y actividades han sido resumidas por diversos autores, según sus experiencias propias.

Por ejemplo, el señor John A. Donaho resumió las ventajas del sistema en la siguiente forma: "...la decisión de adoptar presupuesto por resultados se hizo teniendo en cuenta las siguientes ventajas:

1. Mejor planeación del trabajo.
2. Mayor precisión en la confección de los presupuestos.
3. Determinación de responsabilidades.
4. Mayor oportunidad para reducir los costos, basándose en decisiones políticas.
5. Mejor comprensión por parte del Ejecutivo, del Legislativo y del público, del contenido del presupuesto.
6. Identificación de las funciones duplicadas.
7. Mejor control de la ejecución del programa".<sup>3</sup>

Las ventajas anteriormente descritas fueron sugeridas por la experiencia adquirida en Maryland, Estados Unidos, pero el sistema se cionó al modelo

<sup>3</sup> John Donaho, *The Performance Budget*, Minist. Finance, febrero de 1950.

de la ciudad de Richmond, en Virginia. Para este caso se señalaron las siguientes ventajas:

1. Al darle flexibilidad al presupuesto se redujeron las asignaciones adicionales de un total de 50 por año a unas dos o tres.
2. Los informes sobre política pública son presentados directamente al concejo y al público.
3. Los administradores y concejales tienen ahora un cuadro claro de las funciones de la ciudad y de sus costos.
4. El público está mejor informado acerca de lo que hacen los gobernantes de la ciudad y lo que cuesta.
5. Los empleados municipales han tomado conciencia de las realizaciones logradas y los costos.<sup>4</sup>

De acuerdo con los trabajos realizados en Cincinatti, las ventajas del sistema fueron resumidas así:

1. Información más completa y mejor calidad.
2. Mejor revisión del trabajo administrativo.
3. Estimaciones presupuestarias más precisas.
4. Mejor comprensión de las necesidades.<sup>5</sup>

Desde otro punto de vista, se han sintetizado las ventajas del presupuesto por programas en la forma siguiente:

a) Las personas que confeccionan los presupuestos y las que deben aprobarlos sienten la necesidad de elaborar un método de planificación, pues deben hacer estimaciones para el año siguiente sobre la actividad que implica cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el presupuesto anterior, los funcionarios deben decir sobre la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de ellos.

b) El sistema de presupuestos-programas acumula sistemáticamente una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes.

c) Al formular el presupuesto en forma descentralizada se crean las bases y la organización necesarias para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta su cumbre.

d) Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el presupuesto-programa contiene una serie de índices de rendimiento, unidades físicas y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares, y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ello.<sup>6</sup>

### 3. DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Esta técnica se ha desarrollado para subsanar la falta de información de que adolecen los presupuestos tradicionales. Como ha dicho la Comisión de Organización Administrativa del Estado de Maryland, "el presupuesto tradicional

<sup>4</sup> Robert B. Elmore, *Performance Budgeting in Richmond, Virginia*, Estados Unidos.

<sup>5</sup> C. A. Harrel y Vernon E. Koch, *Basic and Supplemental Budgets*, Cincinatti.

<sup>6</sup> República de Cuba, *Manual del presupuesto-programa*, La Habana, 1960.

da la ilusión de precisión y control legislativo, pero es en los hechos tan confuso, que frustra los intentos de interpretar lo que el presupuesto realmente significa en términos de la actividad del Estado". El presupuesto por programas muestra el significado de la actividad estatal, clasificada por separado.

Cabe hacer notar que un presupuesto por programas está orientado no sólo por las acciones inmediatas, sino por metas de largo plazo, establecidas en programas globales o sectoriales de desarrollo. Por ello, es útil para encuadrar las decisiones de los organismos y servicios públicos dentro de líneas sostenidas de acción, construyendo un todo armónico. Como se ve, esta forma de presupuesto está adaptada a las necesidades de la planificación presupuestaria; sus clasificaciones sirven a la oficina de presupuesto, al jefe del Ejecutivo y a los legisladores para revisar el presupuesto desde el punto de vista de la compatibilidad de los programas y de la distribución de los fondos entre programas que aseguren el cumplimiento más apropiado de cada función y subfunción. Este presupuesto muestra por separado los gastos en cada uno de los proyectos del Ejecutivo y sus costos; permite, entonces, lograr la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia e integración.

La técnica analizada permite hacer una estimación del costo de los programas y a través de ello hacer comparaciones con otras alternativas. La confección de un presupuesto de esta clase puede detenerse en la formulación de dichos programas y el cálculo de sus costos, o bien prolongarse en la determinación de las unidades físicas que producirán los organismos en su gestión.

El objetivo de un presupuesto por actividad es mostrar lo que el gobierno "hace". No centra su interés, como el presupuesto tradicional, en lo que el gobierno "compra" para hacer las cosas.<sup>7</sup> En esta modalidad de presupuesto existe, pues, un cambio de énfasis desde los medios de hacer las cosas, como los materiales y los servicios personales hacia las realizaciones en sí mismas.

Varias razones explican la buena acogida que ha tenido en diversos países<sup>8</sup> el sistema de presupuesto por programas y resultados. Los administradores vieron en el sistema un medio racional de justificar detalladamente sus actividades; los economistas, un método de reducir el desperdicio en el uso de los recursos gubernativos y de elevar al máximo los resultados, logrando una

<sup>7</sup> A. E. Buck, "Performance Budgeting for the Federal Government", *Tax Review*, julio de 1949.

<sup>8</sup> Por ejemplo, una reunión técnica patrocinada por la Comisión Económica para el Lejano Oriente de las Naciones Unidas tomó nota de que "al formular el presupuesto tradicional o al proceder a la fiscalización del presupuesto, algunos países se interesan verdaderamente en el carácter práctico de las operaciones propuestas o ejecutadas. Si bien en el presupuesto tradicional los desembolsos previstos se dividen según el departamento que los gasta y, dentro de cada departamento, según diversas partidas, como son los sueldos, el material, los gastos de viaje, etc., los departamentos han de justificar sus demandas de crédito en relación con los servicios que suministran o la labor que realicen. Acontece a menudo que las notas explicativas adjuntas a las previsiones de gastos presentadas a la autoridad legislativa, facilitan informaciones sobre los programas y las actividades a que se refiere cada voto del Parlamento o cada partida de apertura de créditos votada por el órgano legislativo. También se encuentran datos sobre el volumen de los trabajos referentes a programas y proyectos importantes de algunos países en los informes administrativos de los ministerios o departamentos interesados, o en informes referentes a proyectos especiales". "Esta información complementaria contiene a menudo detalles sobre los resultados prácticos logrados, como el aumento de la capacidad productiva de electricidad, la superficie de tierra cultivada o regada, el número de hospitales o escuelas construidos, etc. Constituyen la base de lo que podría llamarse la 'evaluación presupuestaria en términos reales'. La reunión técnica tomó nota de que en los Estados Unidos esta forma de evaluación se practica sistemáticamente en muchas esferas. En el propio presupuesto se dan, junto con

movilización expedita de los medios en función de los fines trazados; los ciudadanos, una posibilidad de introducir economías y rebajar o aprovechar mejor la carga tributaria; y el gobierno, grandes ventajas en lo que toca al conocimiento profundo de los diversos programas que impulsa, establecimiento de prioridades para evitar duplicaciones y obtención de economías en los gastos.<sup>9</sup>

Como se ha dicho anteriormente, el presupuesto tradicional detalla las cosas que el gobierno "compra" y el presupuesto por programas las que el gobierno "hace". La clasificación por actividades procura, entonces, que las cosas que el gobierno compra sean clasificadas no sólo por tipos, como cosas en sí mismas, sino como un conjunto organizado de acuerdo con las actividades que sirven. Por ejemplo, un saco de cemento es una parte de un camino, de una presa o de un edificio y como tal se le clasifica, haciéndose hincapié en el proceso o en los propósitos tenidos en vista. Una tonelada de cemento en combinación con otros materiales, equipos y actividad física del hombre, llega a ser un "producto final" para cumplir las decisiones programadas.

La clasificación por programas enlaza las cosas compradas y las cosas hechas o cumplidas. Según los especialistas, este aspecto queda encubierto en la clasificación tradicional por objeto; la clasificación por resultados reorganiza los datos para precisar, en lugar de confundir, las responsabilidades de los administradores, no en el sentido jurídico y contable, sino en el sentido de la eficiencia con que cumplen su cometido. Es corriente ver cómo se aplican sanciones a funcionarios que violan la ley o los reglamentos o que sustraen fondos, pero rara vez se encuentra que haya sanción para la ineficiencia, el desperdicio y la incapacidad. El sentido que adquiere una administración pública que tiene un presupuesto por actividades es totalmente distinto de aquel que tiene un presupuesto tradicional. En el primer caso la opinión la juzga por sus rendimientos en términos de caminos construidos, niños educados, enfermos atendidos, servicios prestados, casas construidas, etc.; en el segundo, por el número de infracciones a las leyes y por los escándalos administrativos.

#### 4. ALGUNAS LIMITACIONES DE LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Los "productos finales" o las cosas hechas pueden ser, por ejemplo, el número de expedientes tramitados, los informes hechos, las carreteras construidas, los soldados entrenados, las toneladas de alimentos transportados, el número de declaraciones de impuesto auditadas, el número de huelgas resueltas, el número de almuerzos escolares repartidos, etc. En general, se consideran como productos finales a todas las categorías tangibles de actividad estatal. Para el presupuesto por programas, la definición de los productos finales es funda-

la indicación precisa de los gastos correspondientes a una actividad determinada del gobierno, datos seleccionados sobre el volumen de trabajo, en que figuran los resultados alcanzados durante los años anteriores y los resultados previstos para el ejercicio financiero correspondiente. Ello no sólo se hace para los proyectos de construcciones, tales como carreteras y edificios, sino para algunas otras actividades respecto de las cuales pueden facilitarse datos significativos acerca del volumen de trabajo. Las aclaraciones acerca de los gastos efectuados por concepto de recaudación de impuestos, por ejemplo, vienen acompañadas de información sobre el producto de los impuestos, la asignación de las contribuciones, etc."

<sup>9</sup> Véase Cathryn Seckler-Hudson, *Performance Budgeting in Government*, 1953.

mental, es la que da su significado a la técnica y es, a la vez, su factor más limitante.<sup>10</sup>

Es posible, en la mayoría de los países, identificar los productos finales de la actividad gubernamental; de una manera u otra las cosas que el gobierno hace están registradas en alguna parte. El problema está en que muchas de las cosas que el gobierno hace no son significativas como una medida para producir resultados dentro de un programa. El programador y el preparador presupuestarios deben tener el suficiente criterio para seleccionar dentro de la variada gama de actividades que desarrolla un gobierno, aquellas que sean más significativas. Por ejemplo, las toneladas de basura colectada, los litros de agua potable proveídos, etc., son algunas unidades de medición de valor para la programación del gobierno, en las áreas respectivas.

El presupuesto por actividades tiene, sin embargo, el peligro de crear la ilusión de que las complejas y a veces inmateriales actividades del Estado pueden ser medidas en su totalidad por los indicadores mencionados, haciendo olvidar otro tipo de actividades menos tangibles, pero de gran significación para la vida de la comunidad. Por otro lado, hay que tener presente que el presupuesto por actividades no implica dar de por sí un juicio acerca de los programas; los juicios de valor deben ser dados por los programadores y por la opinión pública y sus representantes, los políticos. Por esto, sería absurdo pensar que el presupuesto por actividades permite mostrar que se ha obtenido mejor salud, mejor transporte, mejor educación, mejor habitación; a lo más, muestra la variedad y carácter de los logros, los cuales pueden facilitar la formación de un juicio acerca de la forma como se desenvuelven y progresan los servicios del Estado, en relación con los costos de las mejoras introducidas. En consecuencia, la clasificación por programa, a lo más, provee datos efectivos acerca de lo que se está haciendo, lo que facilita la labor de la administración en todos los niveles y permite demostrar la eficiencia de ellos.

## II. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

Del concepto de presupuesto por programas y actividades derivan las principales modalidades que puede revestir esta clase de presupuesto. Un sistema de este tipo está formado por un conjunto de categorías, en virtud de las cuales se distribuyen los fondos para hacer las cosas programadas. Estas categorías conceptuales deben ser definidas con precisión e integradas en una nomenclatura uniforme, en la que se base técnicamente la programación del presupuesto y se logre su coordinación con los planes de desarrollo económico y social. En consecuencia, en la técnica del presupuesto por programas existen diversas categorías de gran importancia que constituyen la columna vertebral de la programación presupuestaria. Estos conceptos principales son los de función, subfunción, programa, subprograma, actividad y proyecto. Cada uno de estos conceptos fue definido al tratar de la clasificación de los gastos por programas y actividades en el capítulo IV, relativo a las clasificaciones del presupuesto.

Las distintas definiciones dadas allí sirven para fijar el marco conceptual, conforme al cual se clasifican los gastos por programas y actividades. En cierta medida, aplicar este sistema supone, en primer término, identificar con claridad los tipos de programas y sus componentes. Es un trabajo de ordena-

<sup>10</sup> Véase U. S. BOB, *Towards a Better Budget on a Performance Basis* (mimeografiado).

miento y sistematización indispensable para determinar resultados y medir costos. En los anexos se incluyen esquemas modelos que pueden dar criterios para preparar clasificaciones prácticas. (Ver Anexo VII.)

Estos últimos pueden cuantificarse con facilidad cuando el programa o la actividad se identifican en forma coincidente con los "centros de costos". La instalación de un presupuesto por programas y actividades supone la clasificación correspondiente y el establecimiento posterior de una contabilidad de costos, en la que se identifiquen naturalmente los centros de costos.

### III. LA MEDICIÓN DE RESULTADOS Y DE COSTOS

Pero un presupuesto por programas es más que una clasificación de los gastos. Es un método para ligar los fondos obtenidos con las realizaciones que se persiguen con ellos, combinando los recursos financieros y reales con objetivos seleccionados. Este hecho posibilita la medición de resultados y su comparación con los respectivos costos, permitiendo la evaluación técnica de los programas.

#### 1. CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA MEDICIÓN DE RESULTADOS Y COSTOS

El presupuesto por programas y actividades utiliza ciertos conceptos básicos o categorías programáticas que procura medir, estableciendo al efecto las respectivas unidades. Los conceptos fundamentales son: necesidad pública, resultado, producto final, subproducto final, tareas, fuerza de trabajo, materiales, coeficientes de rendimientos, insumos, unidad ejecutora, costo total, costo unitario del producto final, costo total de la fuerza de trabajo, costo unitario hombre-año, costo unitario de materiales, etc. Se definirá a continuación el significado de cada uno de estos conceptos.

La *necesidad pública* se define como aquella que la colectividad estima vital y que tiene repercusiones sociales: la creación de medio de transporte, dotación de agua potable y alcantarillado, alfabetización, mantenimiento del orden público, etc. La unidad de medida es el volumen del déficit real, por ejemplo, falta de 100 000 casas, 100 000 niños sin acceso a la educación, 1 000 000 de analfabetos, etcétera.

Frente a cada necesidad pública, el gobierno se fija un *propósito* (reducir el analfabetismo, eliminar las epidemias, controlar los abastecimientos, etc.), que constituye la base de su política y su acción. Fijado el propósito, procede cuantificar la acción fijando una meta que se expresa a través de un *resultado*, como puede ser mejorar el índice de alfabetismo en tanto por ciento. La unidad de medida expresa la magnitud del resultado, por ejemplo, reducir el porcentaje de analfabetos en un 20 por ciento anual, como se aprecia en el primer esquema de la página siguiente.

Para obtener un resultado es indispensable fijar el *producto final* a realizar, el cual constituye la meta de la acción. Este aspecto es muy importante en la técnica del presupuesto por programas, de ahí que sea conveniente extenderse un poco más en su tratamiento. Cabe recordar que el programa se abre precisamente en aquellas acciones donde es posible identificar productos finales (o actividades significativas). Los productos finales o las cosas hechas pueden ser, por ejemplo, el número de expedientes tramitados, los informes hechos, las carreteras construidas, los soldados entrenados, las tone-

	<i>Necesidad pública</i>			<i>Propósito del programa (resultados a obtener)</i>	<i>Meta anual</i>		
	<i>Denominación</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Unidad de medida</i>		<i>Denominación</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Unidad de medida</i>
Alfabetización	Alfabetizar	1 000 000	Analfabetos	Reducir el analfabetismo en 20% anual	Alfabetizar	200 000	Analfabetos

ladas de alimentos transportados, el número de certificados de registro civil expedidos, las hectáreas de reforestación, el número de declaraciones de impuesto auditadas, el número de huelgas resueltas, el número de almuerzos escolares repartidos, etc. En general, se consideran como productos finales todas las categorías tangibles de actividad estatal. Para el presupuesto por programas, la definición de los productos finales es fundamental, pues es la que da su significado a la técnica y es, a la vez, su factor más limitante. Como se dijo, es posible, en la mayoría de los países, identificar los productos finales de la actividad gubernamental, pero el problema está en que muchas de las cosas que el gobierno hace no son significativas como una medida para producir resultados dentro de un programa. El programador y preparador presupuestarios deben tener el suficiente criterio para seleccionar dentro de la variedad de actividades que desarrolla un gobierno aquellas que sean más significativas. Para ilustrar la presentación de los productos finales a alcanzar o sea las metas del programa, véase el esquema a continuación.

	<i>Cantidad</i>	<i>Unidad de medida</i>
Alfabetización	200 000	Número de analfabetos

Algunos productos finales pueden segregarse en sus partes componentes llamadas *subproductos finales*. Tal es el caso del número de estudiantes, en que puede separarse el número de alumnos de enseñanza media: de enseñanza secundaria, de enseñanza técnica, de enseñanza agropecuaria, etc. Donde se pueden identificar subproductos finales es posible abrir subprogramas. El ejemplo siguiente aclara este concepto:

<i>Subprograma</i>	<i>Actividades</i>	<i>Metas</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Unidad ejecutora</i>
Alfabetización		200 000	Alfabetizados	División de alfabetización
	1. Formación de alfabetizadores	4 000	Número de alfabetizadores	Sección de alfabetizaciones
	2. Publicación de silabarios	250 000	Núm. de ejemplares	Sección de publicaciones
	3. Dictación de cursos	4 000	Número de cursos	Sección de cursos

La *tarea o trabajo* es la acción concreta que hay que realizar para obtener un resultado deseado, expresado en un producto o subproducto final a obtener. El volumen de acciones se mide en unidades de trabajo, como el número de clases dictadas para educar a tal número de estudiantes. Donde es posible identificar un conjunto de tareas o trabajo, se puede abrir la respectiva actividad, conforme a la definición vista en el capítulo IV.<sup>11</sup>

Para realizar el trabajo se requiere cierta cantidad de personal. La fuerza de trabajo está formada por el tiempo de que dispone el personal para ejecutar el trabajo. La medición de la fuerza de trabajo requiere el uso de una unidad de tiempo, que permite establecer el lapso que dedica a su trabajo cada empleado. Las unidades de medida que se emplean para estos fines son las horas-hombre, días-hombre y años-hombre, que significan una hora, un día o un año trabajado por hombre. Para la medición es preciso imputar el tiempo realmente dedicado al trabajo, excluyendo, por consiguiente, las vacaciones, licencias especiales, etc. También deben calcularse las horas que un hombre dedica a diferentes programas; por ejemplo, un médico puede trabajar dos horas al día para el programa de atención médica hospitalaria, una hora para el programa materno-infantil, etc., debiendo imputarse el tiempo y el costo al respectivo programa. Véase el ejemplo siguiente:

<i>Subprograma</i>	<i>Metas</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Número de hombres-año</i>	<i>Promedio de unidades por hombres-año</i>
Alfabetización	200 000	Alfabetizados	4 000	50

Es muy importante relacionar el número de años-hombre con el número de unidades de producto final alcanzado. Esta relación se establece en el coeficiente de rendimiento de la fuerza de trabajo y sirve para medir la productividad del personal.

Para hacer el trabajo se necesita también disponer de *materiales y equipos*. Es necesario medir el número de unidades de material requeridas para ejecutar las operaciones de un programa. Por ejemplo, si se va a dar enseñanza a tal número de alumnos y si es posible acomodar a dos por banca, se puede determinar el número de bancas necesario.

Los insumos de materiales y personal se determinan usando *coeficientes de rendimiento*, los que indican las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos. Por ejemplo, el coeficiente entre alumnos-profesor, entre días estada-camas, entre consultas externas-médicos, entre días-paciente, etc. De esta manera, si se programa educar tantos alumnos y se tiene la relación más adecuada entre alumnos-profesor, se calcula la cantidad de maestros que se requerirá. Si se establece tal número de consultas externas en los hospitales y se tiene la relación consultas externas-médicos, se determina el número de médicos requerido. Con respecto a los materiales, se pueden establecer también relaciones técnicas, por ejemplo, el número de litros de DDT que se necesita para proteger una casa contra la malaria.

<sup>11</sup> En algunos países se da el nombre de subactividad a las tareas o trabajos. Tal es el caso del presupuesto de la ciudad de Los Angeles, en los Estados Unidos.



Aplicando los coeficientes de rendimiento expuestos, se calcula el volumen de *insumos* del programa, subprograma o actividad. Estos insumos pueden ser de personal, de materiales y de equipos. El personal se establece clasificándolo según sus especialidades técnicas y según niveles de ingreso. Los materiales se indican según su origen, de acuerdo con clasificaciones sectoriales. Los equipos se ordenan según su naturaleza y usos.

La responsabilidad de ejecutar los trabajos para lograr los resultados queda a cargo de un organismo del gobierno. Esta entidad se denomina *unidad ejecutora* del programa, subprograma o actividad. Por lo general, la unidad ejecutora del programa será una dirección general; del subprograma, un departamento; y de la actividad, una sección.

La suma del costo de la actividad dentro del subprograma constituye el *costo total del programa*. El costo del programa se presenta clasificado según el objeto del gasto, de acuerdo con la clasificación que se presentó anteriormente. El costo total incluye, por lo general, el costo en personal, materiales y las transferencias, en el caso de programas de operación. Cuando se trata de programas de inversión, incluye los gastos en sueldos y salarios para inversión, los materiales insumidos y todos los otros factores de costo de los proyectos. El *costo de operación* es aquel que no incluye las transferencias ni los gastos de capital, sino sólo los servicios personales y materiales.

Para los fines de evaluación de programas, es conveniente determinar el costo unitario del producto final, del subproducto o de la actividad. El costo unitario se calcula dividiendo el costo de operación por el número de productos finales, o del volumen de trabajos, según el caso.

También es preciso calcular el costo de los insumos. Para ello, se obtiene de la clasificación por objeto del gasto el *costo total del personal* asignado, que está formado por los distintos tipos de remuneraciones. Conocido el número de personas que trabajan en un programa se puede calcular el *costo unitario*. Como ejemplo ilustrativo, véase el esquema siguiente:

Sub-programa	Actividad	Metas	Unidad de medida	Costo por unidad (\$)	Costo de operación (\$)	Otros gastos (\$)	Total gastos (\$)
Alfabetización	Formación de alfabetizados	4 000	Número de alfabetizados	7.00	28 000	1 000	29 000
	Publicación de silabarios		Número de ejemplares	0.30	7 500	500	8 000
		250 000		Total	35 500	1 500	37 000

En el caso de los materiales, puede conocerse también su costo por la clasificación por objeto del gasto. Determinando el número de unidades físicas de material, se puede calcular el costo unitario de cada bien en particular. Por ejemplo, si se sabe el costo total del ítem bancas para escolares, dividiéndolo entre el número de bancas a comprar se obtiene el precio unitario de cada bien. Este método puede ser útil para establecer costos estándares en la administración pública. En el cuadro 44 se presenta un esquema ilustrativo para el subprograma de alfabetización.

CUADRO 44

Esquema ilustrativo de un subprograma de alfabetización

Subprograma	Actividad	Partida según el objeto del gasto	Item	Artículo	Unidad de medida	Número de unidades	Costo por unidad	Costo parcial	Costo total
Alfabetización	Dictación de cursos	3. Materiales y suministros	330. Productos de papel	331. Papel de escritorio	Nº de blocks	100	2.50	250	
				332. Papeles comerciales	Nº de formularios	1 000	0.50	500	
				333. Productos de papel	Nº de resmas	5 000	0.70	3 500	
				334. Productos de artes gráficas	Nº de diseños	10	20.00	200	
				335. Libros	Nº de ejemplares	1 000	50.00	50 000	
				336. Textos de enseñanza	Nº de ejemplares	50 000	20.00	1 000 000	
				337. Especies timbradas	Nº de resmas	200	40.00	8 000	
									1 062 450

## 2. MEDICIÓN DE RESULTADOS

Con respecto a la medición de resultados, en el Seminario de Presupuestos de Santiago <sup>12</sup> se vio claramente que, una vez aceptado el presupuesto por programas y actividades, corresponde, en primer término, analizar los programas y las actividades a fin de identificar las mediciones físicas que convienen mejor a la administración para los efectos de análisis, revisión y evaluación. Sin embargo, se admitió que para la transformación del presupuesto al sistema de programas y actividades no es necesario identificar de inmediato todas estas mediciones. Para comenzar, bastarían sistemas simples con que identificar el volumen de trabajo con planes de perfeccionamiento y de mayor desarrollo.

Con respecto a las operaciones mensurables, el Seminario señaló que la creación de un sistema de medición de resultados permitirá a la administración obtener datos más exactos sobre las necesidades financieras y de mano de obra. Según este sistema, habría que relacionar el tiempo empleado en ejecutar un trabajo con el volumen de actividades a fin de establecer un coeficiente de rendimiento que permita calcular la mano de obra necesaria para su realización. Otra forma más perfeccionada consiste en la utilización del sistema de costo unitario. Éste se calcula dividiendo el total del valor de los recursos empleados entre el volumen de actividad establecido, y permite determinar las necesidades presupuestarias para ejecutar una meta de actividad propuesta.

Se vio con claridad que es de suma importancia identificar las unidades de trabajo apropiadas para establecer un sistema de medición de resultados; una elección inadecuada conduciría a resultados inexactos y éstos, a su vez, a erróneas decisiones administrativas. Para que las unidades de trabajo cumplan con su finalidad, es preciso que sean contables, que expresen el esfuerzo de trabajo, que puedan verificarse mediante cotejo con otros datos de control y que sean comparables dentro de determinados plazos. Las unidades deben exponerse en términos corrientes y su significado debe ser comprendido por el personal. Los controles de calidad también son importantes auxiliares del sistema y deben quedar establecidos en la definición de la unidad de trabajo, o bien debe preverse en otra forma a fin de garantizar constantemente un producto adecuado; además, debe crearse un sistema de registro, información y análisis que permita obtener los mejores resultados posibles.

El seminario consideró la importancia que tiene el establecimiento de medidas físicas que abarquen los programas presupuestarios y los resultados obtenidos y la conveniencia de implantar —siempre que sea factible— coeficientes de rendimiento que contribuyan al mejor análisis administrativo de las operaciones. Se indicó que los coeficientes de rendimiento tienen especial significación debido a que relacionan los insumos (trabajo, materiales, etc.) con los productos (trabajo terminado, productos finales, etc.) de un programa o actividad. Debe, sin embargo, tenerse cuidado de no incurrir en exceso de afinamiento al crear sistema de costo unitario, pues ese exceso puede traducirse en una enorme acumulación de papeles y contribuir a elevar demasiado los gastos por concepto de mantenimiento del sistema. A este respecto, se menciona el uso del muestreo estadístico como posible sistema de medición. También se sugiere que aun en el sistema tradicional de presupuesto y contabilidad se podrían establecer coeficientes de rendimiento útiles para la administración.

<sup>12</sup> *Op. cit.*, p. 37.

CUADRO 45

*Filipinas: Programa de administración de bibliotecas. Educación profesional*

<i>Programa</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Unidad de medición del trabajo</i>
Educación profesional	1. Educación comercial e industrial	Estudiantes matriculados
	2. Educación agrícola	" "
	3. Educación pesquera	" "
	4. Escuela náutica	" "
	5. Capacitación en industrias caseras	" "
Administración de bibliotecas y archivos	1. Servicios de extensión bibliotecaria	Usuarios atendidos
	2. Servicio de Biblioteca Nacional	a) N° de libros, etc., catalogados, clasificados y tramitados
		b) Usuarios atendidos
		c) Anotaciones en el índice
	3. Administración general	Coefficiente de empleo en la administración general y gasto por año-hombre

CUADRO 46

## Filipinas: Programa de salud pública

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Servicios sanitarios locales	1. Unidades sanitarias rurales	Unidades en funcionamiento
	2. Servicios dentales	Pacientes atendidos
	3. Servicios de higiene social	Número de casos atendidos
	4. Servicios de erradicación del paludismo	a) Personas protegidas b) Labor de investigación
	5. Servicios de lucha contra la tuberculosis	Personas atendidas
Servicios hospitalarios	6. Saneamiento del medio ambiente	Inspecciones realizadas
	1. Hospitales generales	Número de camas desocupadas
	2. Hospitales especiales	Días-paciente a) Maternidad b) Niños c) Mentales d) Ortopedia e) Enfermedades contagiosas
	3. Escuela de enfermeras	Personas capacitadas
	4. Escuela de obstetricia	Personas capacitadas
	5. Ayuda en materia de puericultura	Exposición de los objetos de la ayuda
	6. Lavandería	Número de piezas lavadas
Producción de exámenes de laboratorio e investigación	1. Administración general	Coefficiente de empleo en la administración y gastos por año-hombre
	2. Exámenes patológicos y microbiología	Número de exámenes realizados
	3. Investigaciones de laboratorio	Número de estudios de investigación realizados
	4. Deshidratación de plasma sanguíneo	Centímetros cúbicos de productos de sangre
	5. Análisis químico sanitario	Número de exámenes realizados
	6. Producción de vacunas	Centímetros cúbicos fabricados
	7. Análisis de alimentos y drogas	Número de exámenes realizados

CUADRO 47

Filipinas: Programa de producción de arroz y maíz y ordenación de bosques

<i>Programa</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Unidad de medición del trabajo</i>
Aumento de la producción de arroz y maíz	1. Investigación de arroz y maíz	Investigaciones realizadas
	2. Análisis de suelos	Muestras de suelos analizadas
	3. Producción y distribución de semillas certificadas	Cavans de semillas producidas
	4. Control de pestes y enfermedades del arroz y el maíz	Hectáreas controladas
	5. Demostraciones de mejores prácticas agrícolas y capacitación de agricultores	Demostraciones realizadas
Protección y ordenación de bosques	1. Ordenación de bosques y uso de la tierra	Número de hectáreas ordenadas y arrendadas
	2. Reforestación y aforestación	Número de hectáreas plantadas
	3. Clasificación por tipo de uso	Número de hectáreas clasificadas
	4. Investigación	Número de proyectos de investigación realizados
	5. Prevención de la destrucción de bosques	Número de hectáreas protegidas
	6. Normas de clasificación de la madera	Número de metros cúbicos de trozas y madera aserrada, clasificados
	7. Administración general	Coeficiente de empleo en la administración general y gastos por año-hombre

CUADRO 48

Filipinas: Programa de conservación y reparación de caminos y construcciones

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Servicio de conservación y reparación de caminos	1. Carreteras y puentes nacionales	a) Kilómetros de carreteras nacionales atendidos
	2. Carreteras y puentes provinciales	a) Kilómetros de caminos provinciales atendidos b) Metros lineales de puentes provinciales atendidos
	3. Carreteras y puentes municipales	Exposición del proyecto
	4. Carreteras con pago de peaje	Carreteras con pago de peaje atendidas
Construcción (gastos de capital)	1. Riego	Hectáreas regables atendidas
	2. Edificios	Número de edificios
	3. Control de crecidas y avenamiento	Número de proyectos
	4. Obras portuarias	Número de proyectos

CUADRO 49

Filipinas: Programa de administración presupuestaria

Programa	Proyecto	Unidad de medición del trabajo
Administración y aplicación de leyes de impuestos internos, leyes y reglamentos tributarios especiales	1. Decisiones en materia de impuestos y otros servicios jurídicos	a) Declaraciones de impuesto tramitadas y/o determinación del impuesto
	2. Determinación de los impuestos	b) Casos tributarios tramitados y/o determinados
	3. Recaudación de impuestos	Casos cerrados
	4. Administración general	Coefficiente de empleo en la administración general; gastos administrativos generales por hombre-año

En este asunto cabe poner de relieve los siguientes problemas que plantean las mediciones: *a)* la tendencia a tratar de medir operaciones no mensurables; y *b)* las dificultades de mantener la calidad en el trabajo, cuando la actividad está sujeta a un sistema de medición. Sobre el primer punto, no se trata de contar las letras escritas o las páginas copiadas a máquina, sino de un intento de identificar la mano de obra necesaria o el costo que supone producir los resultados del esfuerzo del trabajo de un programa o actividad. Con respecto a la calidad del trabajo, ningún sistema garantiza el mantenimiento de la calidad. Se sugieren varios enfoques: *a)* la posibilidad de incluir por escrito los aspectos cualitativos en la definición de una unidad de trabajo terminada; *b)* la posibilidad de establecer distintas normas de calidad para la evaluación del trabajo terminado, o *c)* la posibilidad de dar al supervisor inmediato la responsabilidad de garantizar un nivel sostenido de calidad en el trabajo producido. A este respecto existen estudios sobre la fijación de normas de calidad.

Como se ha visto en los párrafos anteriores, es necesario para la aplicación de la técnica del presupuesto por programas:

1. Elegir un método apropiado para medir los resultados, al nivel de programas, subprogramas o actividades;
2. Designar unidades representativas para la medición de los resultados;
3. Establecer métodos de registro sobre los volúmenes de trabajo realizados;
4. Determinar relaciones entre el volumen de trabajo a alcanzar y el tiempo que se requiere para ejecutarlo.

Para hacer la elección de la unidad del trabajo realizado<sup>18</sup> son precisos ciertos criterios fundamentales.

La unidad debe ser contable y expresar el trabajo realizado. Es conveniente que se denomine en forma adecuada para su registro, comunicación y revisión. Debe tener coherencia, ser significativa y susceptible de cuantificación.

Es interesante establecer algunos ejemplos de unidades de medición del trabajo en algunos programas representativos; para este efecto se han elegido programas en educación, salud, agricultura, obras públicas y servicios generales. (Véanse los cuadros 45 a 49.)

### 3. MEDICIÓN DE COSTOS

La determinación de costos puede hacerse conforme a dos criterios: históricos y precalculados. Los primeros representan el valor de los costos según la experiencia pasada y los segundos los calculados en el presupuesto, es decir, antes de la ejecución de las actividades. Los costos precalculados pueden ser estimados o estándares.

En el caso del presupuesto por programas, en el proyecto de presupuesto se presentan los costos precalculados, a base de estimaciones, y en la contabilidad fiscal, los costos históricos. Estos, a su vez, sirven para estimar los costos precalculados del período siguiente.

<sup>18</sup> Véase Naciones Unidas, *Manual de presupuesto por programas y actividades*, op. cit., p. 124.



Por lo general, en el método de presupuesto por programas lo que se determina son los costos directos o primos de las actividades o trabajos, o sea, se incluye el valor de la mano de obra directa y el valor del material directo. Esto significa que el costo se identifica en cada resultado que se está alcanzando, sin considerar el material, la mano de obra, ni los gastos indirectos.

Con respecto a los distintos conceptos de costos que se aplican en la técnica del presupuesto por programas, cabe distinguir los siguientes:

a) Costo total del programa, que incluye el valor total de los bienes y servicios utilizados en todas las actividades que comprende el programa.

b) El costo unitario de las metas que incluye el valor de cada producto final a alcanzar, por ejemplo, el costo de cada alumno a educar o de cada casa a construir.

c) El costo de la actividad, que es el valor de los bienes y servicios insumidos en cada actividad.

d) El costo unitario de cada actividad, que incluye el valor de cada unidad de trabajo o resultado.

e) El costo de los insumos, que comprende el valor del material directo que se asigna al cumplimiento de una actividad, proyecto o programa; o el valor de la mano de obra directa utilizada en cada uno de ellos. Este costo de los insumos es dado por la clasificación según el objeto del gasto.

En el presupuesto filipino se presentan las mediciones de costos de las actividades en la forma indicada en el cuadro 50.

CUADRO 50

*Filipinas: Medición del trabajo*

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-año		Costo por unidad de trabajo
					Total	Operaciones directas	
Cavans de semillas producidas	1959	29 048	29 048	427	68	63	22.92
	1960	39 940	34 940	230	152	144	14.45
	1961	71 660	71 660	442	162	154	7.82

FUENTE: Presupuesto de Filipinas.

En Venezuela, los costos por actividades y por unidad se presentan de la manera en que aparecen en el cuadro 51.

En el Presupuesto de Capital del Ecuador, se calcula el costo de cada "trabajo" dentro de cada obra en la forma que aparece en el cuadro 52.

El establecimiento de métodos de medición de resultados y de determinación de costos, vistos en los párrafos anteriores, supone cambios en la contabilidad fiscal. Al efecto, en cada programa y actividad habrá que crear un centro de costos, al que se imputen las respectivas partidas a fin de deter-

minar el costo total de los mismos. Estos costos totales deben relacionarse con las metas y de este modo obtenerse el costo unitario.

Lo anterior implica establecer un sistema de contabilidad por programas, conforme al cual se obtenga la información sobre la marcha de los programas y se realice el control financiero. Sobre esta materia, el Seminario de Presupuestos de Santiago de 1962 estableció, en su informe ya citado, que "en el presupuesto por programas y actividades conviene usar dos tipos de control financiero, a saber: la fiscalización del empleo que se da a los fondos asignados y el control del costo de los programas. Ese control se ejerce teniendo en cuenta las fases de una transacción financiera, o sea, los compromisos que reflejan las órdenes de compra de bienes o servicios; los gastos devengados, que representan los bienes y servicios recibidos; los desembolsos, que representan los pagos efectuados; y los gastos, que reflejan los bienes y servicios que se usaron. La elección de la base de control depende del grado de perfeccionamiento del sistema contable en cada país. Sin embargo, para garantizar que las operaciones se realicen conforme a las limitaciones de los créditos presupuestarios, el control de los fondos debe ejercerse en función de los compromisos. Para la fiscalización más exacta de los programas, el control

CUADRO 51

*Venezuela: Medidas del trabajo*

<i>Denominación del subprograma</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Metas 1963</i>	<i>Costo unitario de ope- ración</i>	<i>Gastos de ope- ración</i>
1. Dirección y supervisión general				2 429 575
2. Control de tuberculosis	Animales atendidos	600 000	3.07	1 845 609
3. Control de enfermedades parasitarias	Tratamientos antiparasitarios			
4. Control de fiebre aftosa	Vacunaciones	1 600 000	0.38	609 634
5. Defensa sanitaria	Animales atendidos	4 500 000	0.44	1 996 000
6. Sanidad vegetal	Animales atendidos	7 000 000	0.50	3 523 614
	Inspección de productos químicos locales e inspección fitosanitaria			
		5 760	118.10	680 284
7. Control de producción lechera	Vacas	8 000	62.35	493 936
8. Inseminación artificial y control de ginecología	Inseminaciones	37 400	25.11	939 462
9. Producción animal	Animales producidos	700	929.50	650 672
10. Planificación y asistencia técnica a granjas	Granjas	130	625.06	81 258
11. Registros ganaderos	Animales registrados	6 000	26.43	158 636
12. Identificación de la propiedad ganadera	Hierros	10 000	71.13	711 382
Total programa				14 120 062

FUENTE: Presupuesto de Venezuela.

## CUADRO 52

*Ecuador: Medidas de trabajo en el programa de construcción de carreteras  
sector Santo Domingo-Novillo  
(Sucre)*

<i>Item</i>	<i>Concepto</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Unidad</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
1	Excavación sin clarificar	200 000	m <sup>3</sup>	7.30	1 460 000
2	Excavación para estructuras	2 000	m <sup>3</sup>	20.00	40 000
3	Relleno seleccionado	1 500	m <sup>3</sup>	25.00	37 500
4	Hormigón simple Clase A	150	m <sup>3</sup>	575.00	86 250
5	Hormigón simple Clase B	300	m <sup>3</sup>	525.00	157 500
6	Acero de refuerzo	32 500	lb	2.30	74 750
7	Tubo acero ø 30"	500	ml	340.00	170 000
8	Tubo acero ø 36"	300	ml	605.00	181 500
9	Subbase	25 000	m <sup>3</sup>	22.00	550 000
10	Base	45 000	m <sup>3</sup>	48.00	2 160 000
11	Sobre acarreo	2 500 000	m <sup>3</sup> /km	1.30	3 250 000
12	Tratamiento bituminoso doble	416 000	m <sup>2</sup>	9.55	3 972 800
Subtotal					12 140 300
Contingencia					1 821 045
Subtotal					13 961 345
Fiscalización					550 000
Total					14 511 345

FUENTE: Presupuesto de Ecuador.

debe efectuarse en función de los gastos devengados, porque reflejan sus realizaciones físicas.

El control de los fondos debe ejercerse a través: *a)* de las cuotas asignadas a las organizaciones usuarias, *b)* de procedimientos según los cuales el uso de los fondos se planifica y autoriza en relación con el período de disponibilidad, y *c)* de informes periódicos que reflejan el monto de las cuotas, lo que se ha gastado y el saldo disponible. La cantidad de cuotas debe reducirse al mínimo y usarse exclusivamente para servir su finalidad inicial, es decir, el control de los fondos. A los efectos del control de los programas, se considera el empleo de un procedimiento de planificación financiera en virtud del cual la responsabilidad de la dirección de los programas recaería en las unidades ejecutoras y se aprobarían presupuestos de operación para cada organización a fin de identificar el trabajo, el calendario de trabajo y los costos estimados. En ese presupuesto de operación se establecerán metas flexibles de costo en relación con el calendario de trabajo que figura en el programa asignado. Si estos presupuestos de operación se combinan con los datos reunidos en las cuentas por actividades de los programas, proporcionarán las bases para los informes sobre las realizaciones, que muestran los resultados en relación con el programa y el plan financiero aprobado.

#### IV. LA APLICACIÓN DE LA TÉCNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES A LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Aquí se presenta una breve discusión acerca de la forma de aplicar la metodología de preparación, ejecución y control de presupuesto por programas a las empresas del Estado.

La dimensión de estas instituciones, así como el hecho de tener finalidades de naturaleza distinta, hace necesario tratarlas por separado. Es frecuente en América Latina encontrar empresas de una extraordinaria magnitud, verbigracia, la Corporación Minera de Bolivia; la Empresa de Ferrocarriles, en Argentina; Ancap, en Uruguay; Antelco, en Paraguay; y Electroaguas, en Colombia, que requieren de un avanzado y amplio esquema de planificación, presupuesto y control, mientras los gobiernos locales tienen escasa dimensión.

Conforme a la técnica presupuestaria, se acostumbra dividir las empresas públicas, de cualquier clase, en comerciales y financieras. En cada uno de estos casos, las posibilidades de aplicar presupuestos por programas son distintas.<sup>14</sup> Para estos efectos se debe considerar que:

a) Al aplicar el sistema de presupuesto por programas a las empresas públicas, es conveniente hacer las adaptaciones técnicas necesarias y resguardar la mayor flexibilidad de ejecución que las unidades deben tener.

b) La aplicación del presupuesto por programas a las empresas públicas tiene los siguientes objetivos principales:

- i) proporcionar a la empresa informaciones básicas para tomar decisiones;
- ii) proporcionar a la oficina central de presupuestos antecedentes sobre la eficiencia con que actúa, el grado en que utiliza su capacidad de producción instalada y su situación financiera general, a fin de que los subsidios que otorgue el gobierno para compensar pérdidas y los aportes que recomiende para financiar las nuevas inversiones estén respaldados por informaciones adecuadas;
- iii) establecer una rutina de información útil a los planes anuales y a los planes de largo y mediano plazo.

c) La introducción de los sistemas de contabilidad comercial es indispensable para las empresas públicas a los efectos de su eficiencia y de la adecuada evaluación de sus resultados económicos. A éstos y otros fines se precisa la introducción de un sistema de contabilidad sobre la base de valores devengados, imputación por depreciaciones, evaluación de las variaciones en existencias y servicios gratuitos prestados. La contabilidad de costos requiere básicamente la aplicación de estos métodos.

d) En las empresas públicas eficientemente organizadas, que operan con tablemente sobre las bases señaladas en el punto anterior, la aplicación del presupuesto por programas sólo implicará modificaciones mínimas en la sustancia de la información requerida y fundamentalmente exigirá la sistematización de información interna, que ya existe y es usada por la propia empresa.

e) En la aplicación de la técnica de la programación presupuestaria a las empresas públicas se deben considerar las características de cada caso particu-

<sup>14</sup> CEPAL, *La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas*, Santiago, 1962.

lar, procurando que en lo posible el esquema se adapte a las fases del proceso productivo.<sup>15</sup>

Se verá, en primer término, el caso de las empresas comerciales. Las actividades de estas empresas son registradas en dos tipos de estados financieros: la contabilidad general, que muestra la situación de la empresa desde dos puntos de vista: el balance general de activo y pasivo y el estado de pérdidas y ganancias;<sup>16</sup> la contabilidad de costos, que es un sistema contable paralelo al anterior, que se nutre de sus datos, los elabora y los integra con la contabilidad general.

En suma, las transacciones de una empresa comercial se pueden clasificar conforme a dos criterios complementarios. Uno sirve para el estudio del estado financiero de la empresa y el otro para la planificación y dirección de sus actividades.

## 1. LA CONTABILIDAD GENERAL DE LA EMPRESA

Los objetivos de este sistema contable son la obtención de informaciones de conjunto sobre la marcha de la empresa. Las transacciones, para fines de análisis económico, deberían ser reclasificadas conforme a renglones económicos, para cuyo objeto el *Manual* respectivo de las Naciones Unidas establece un esquema patrón.

### a) *Clasificación económica modelo de las transacciones*

Se analizará la aplicación de la clasificación económica a las transacciones de las empresas comerciales. De acuerdo con el sistema de cuentas propuesto, se verán las cuentas subsidiarias para transacciones corrientes en bienes y servicios y para la formación de capital y las cuentas principales corrientes y de capital. (Véase el *Manual*, p. 131.)

La cuenta subsidiaria de las transacciones corrientes en bienes y servicios reviste la forma de una cuenta comercial, y muestra las ventas y el costo de los bienes y servicios utilizados para producir lo que se vende. El significado del saldo varía según la política de precios que adopte la empresa. Este saldo puede ser: un superávit o déficit comercial neto, un superávit monopolístico o un déficit deliberado. El primer caso se presenta cuando la empresa fija sus precios con la intención de cubrir sus gastos durante cierto número de años; el segundo, cuando la empresa es un monopolio estatal y fija sus precios con fines de ingresos fiscales; y el tercero, cuando los precios establecidos provocan una pérdida deliberada a la empresa. El superávit monopolístico equivale a un impuesto a la producción, y el consumo y el déficit deliberado se considera como una subvención. Los saldos que arroje esta cuenta subsidiaria se traspasan a la cuenta corriente principal.

En la cuenta subsidiaria para la formación de capital se anotan las compras y ventas que afectan a las existencias de capital fijo, reservas para depreciación y variaciones en las existencias para operaciones. El saldo representa

<sup>15</sup> Véase el informe del Seminario, *op. cit.*

<sup>16</sup> El estado de pérdidas y ganancias muestra la utilidad líquida del ejercicio; ésta se obtiene restando a las ventas el costo de fabricación, lo que da la utilidad bruta; si a ésta se resta el costo de administración y el costo de venta, se obtiene la utilidad neta; y si a éste se sustraen los gastos financieros, se determina la utilidad líquida.

la formación neta de capital que conviene dividir entre formación neta de capital fijo y aumento neto de las existencias.

La cuenta corriente principal de las empresas comerciales del gobierno está compuesta por los saldos transferidos de la cuenta comercial (cuenta subsidiaria corriente), por el rendimiento imputado al capital propio y por los pagos y cobros de intereses. El saldo de esta cuenta representa el superávit o el déficit correspondiente a todas las transacciones corrientes, incluyendo las transferencias entre el gobierno general y sus empresas comerciales (transferencias de utilidades, de impuesto sobre la producción y el consumo y de subvenciones); estas transferencias se incluyen en la cuenta principal de capital: financiamiento neto recibido de organismos del gobierno general.

En la cuenta principal de capital se registran los movimientos del activo y pasivo financieros, así como los saldos arrastrados de la cuenta corriente principal y de la cuenta subsidiaria para la formulación de capital. En esta cuenta están representados todos los gastos e ingresos de las empresas comerciales del gobierno. El saldo indica los fondos netos proporcionados por el gobierno general.

### *b) Clasificaciones utilizadas en algunos países*

Con el fin de ilustrar la aplicación del esquema de cuentas a un caso práctico, se incluye la clasificación económica de las transacciones de la Empresa de Telecomunicaciones de Colombia. (Véase el cuadro 53.)

## 2. LA CONTABILIDAD DE COSTOS

La contabilidad de costos es un sistema paralelo al anterior, cuyo objetivo es determinar los costos de las actividades de la empresa con la finalidad de facilitar en ella:

- una mejor información y análisis;
- una planificación permanente, sistemática e integrada;
- un proceso presupuestario racional y operativo;
- una ejecución presupuestaria encuadrada en los planes aprobados;
- un control detallado de las operaciones y resultados.

Para obtener los propósitos anteriores, es preciso introducir en la empresa un método de planificación y presupuestos por programas. Ambos procedimientos tienen forzosamente que sufrir algunas modificaciones en sus aplicaciones a las empresas pues, evidentemente, la magnitud de las operaciones y la variedad y complejidad de los procesos determina la existencia de situaciones nuevas. Basta pensar, por ejemplo, en la multitud de factores que hay que considerar en el estudio de las ventas, rotación de existencias, procesos productivos, asignación de gastos de fabricación, depreciación, utilización de capacidad instalada, operaciones financieras, etc., para comprender que la técnica a emplear deberá sufrir algunos refinamientos.

Si se concibe que la empresa comercial pública constituye una de las piezas del sistema administrativo de planificación, dentro del Estado, es evidente que sus actividades deberán reorganizarse a fin de actuar dentro del esquema de planes de largo, mediano y corto plazo. En muchos casos, estas empresas

## CUADRO 53

*Colombia: Clasificación económica de los gastos e ingresos de la empresa nacional de telecomunicaciones*

<i>Gastos</i>	<i>Ingresos</i>
<b>I. Gastos corrientes</b>	<b>I. Ingresos corrientes</b>
1. <i>De operación</i>	1. <i>De explotación</i>
a) Remuneración del trabajo	a) Valor de las ventas de servicios
b) Intereses pagados	b) Participaciones recibidas
c) Participaciones pagadas	
d) Arrendamientos pagados	2. <i>No provenientes de explotación</i>
e) Depreciación de bienes de activo fijo	a) Intereses recibidos
f) Gastos de funcionamiento	b) Arrendamientos recibidos
	c) Dividendos recibidos
	d) Ingresos varios
2. <i>Gastos de transferencias</i>	<b>II. Ingreso de capital</b>
a) Pagos a cajas de previsión social	1. Préstamos bancarios
b) Transferencias a particulares	2. Recursos de crédito
	3. Recursos del balance
<b>II. Gastos de capital</b>	
1. <i>Inversión real</i>	
a) Inversiones en nuevas construcciones	
b) Adquisición de equipos, vehículos, maquinarias y otros bienes del activo fijo	
c) Incremento de existencias de almacenes	
2. <i>Inversión financiera</i>	
a) Adquisición de bienes muebles	
b) Adquisición de inmuebles	
c) Amortización de deudas	
<b>Total</b>	<b>Total</b>

FUENTE: Presupuesto de Colombia.

son núcleos básicos de la planificación. Piénsese, por ejemplo, de qué valdría un plan de desarrollo si empresas como Endesa, en Chile, no formularan el proyecto de plan de electrificación; si YPFB, en Bolivia, no proyectase el plan petrolero, y así, las demás empresas que existen en todos los países latinoamericanos. La acción planificadora de la empresa abarca, en algunos casos, al ámbito de sectores completos de actividad económica; por ejemplo, la energía eléctrica, la minería, los transportes ferroviarios y la construcción. De ahí que muchas de estas empresas deban colaborar en la planificación de largo, mediano y corto plazo. Pero, además, a veces constituyen piezas fundamentales para la ejecución de proyectos. De ahí que su labor planificadora sea de primera magnitud: participan en la preparación sectorial y en la formulación y ejecución de proyectos de inversión, todo ello dentro del esquema de la programación global, dado por los órganos centrales del gobierno.

Necesariamente, en consecuencia, deberían las empresas públicas adoptar presupuesto por programas para establecer adecuados instrumentos de opera-

ción de corto plazo para la ejecución de los planes y proyectos mencionados. La introducción de esta técnica supone, en primer término, identificar el tipo de empresa de que se trata. El método variará según se trate de empresas de fabricación o de empresas de servicios (o de no fabricación). En el caso de empresas de fabricación, hay que distinguir las que funcionan por órdenes de producción —por ejemplo, astilleros, tractores, armaduras y maestranzas— de las que funcionan por procesos, como son: refinerías de petróleo, industrias químicas y molinos.

### 3. APLICACIÓN DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EMPRESAS DE FABRICACIÓN

En las primeras, la producción puede dividirse en lotes de producción e identificarse los gastos de fabricación correspondientes a cada lote.

#### a) *Identificación de programas*

En este caso, es necesario identificar los programas a realizar para generar la producción y establecer el sistema de costos en forma de separar cada "centro de costo". Según la naturaleza de estas empresas, podrían distinguirse dos tipos de programas a lo menos:

- i) de *operación*, que se refieren a la explotación de la empresa y suponen programas de administración, programas de fabricación y programas de ventas;
- ii) de *capital*, relativos a la ampliación del equipo e instalaciones de la empresa.

A cada uno de estos programas debe corresponder un centro de costos, es decir, un núcleo de concentración de los gastos implícitos en un producto final. Los centros de costos pueden ser *productivos*, si intervienen directamente en la elaboración del producto fabricado por la empresa; o de *servicios*, si representan los servicios generales que se requieren para la producción y que no participan directamente en la elaboración del producto final.

También debe especificarse el departamento o entidad que ejecutará el programa y sus componentes.

En suma, debería identificarse en cada empresa que produzca en lotes, los siguientes aspectos: los programas con sus actividades y proyectos, especificando los productos finales a obtener; los centros de costos y la estructura orgánica de la empresa.

#### b) *Esquema de programas, subprogramas y actividades*

Los programas podrían abrirse de la siguiente manera:

#### *Programa de operación*

##### *Programa I — Administración*

Subprograma 1 — Gerencia general

" 2 — Planificación

Actividad 1 — Estudios de mercados y tecnológicos

" 2 — Formulación de planes de producción y evaluación

" 3 — Preparación de proyectos

" 4 — Preparación de presupuesto y financiamiento



**Subprograma 3 — Administración**

- Actividad 1 — Administración general
- " 2 — Administración del personal
- " 3 — Suministros
- " 4 — Inspección

**Subprograma 4 — Contabilidad**

- Actividad 1 — Contabilidad general
- " 2 — Contabilidad sucursales
- " 3 — Finanzas
- " 4 — Tesorería
- " 5 — Auditoría

**Programa II — Fabricación****Subprograma 1 — Producción de bienes**

- Actividad 1 — Producto A
- " 2 — Producto B
- " 3 — Producto C
- " 4 — Producto D

**Subprograma 2 — Formación de inventarios**

- Actividad 1 — Producto A
- " 2 — Producto B
- " 3 — Producto C
- " 4 — Producto D

**Subprograma 3 — Compras de materias primas y almacenamiento**

- Actividad 1 — Materia prima X
- " 2 — Materia Prima 4
- " 3 — Materia prima 2

**Programa III — Ventas**

Conviene discutir brevemente las características de cada uno de estos programas. En primer término, los programas de administración son más o menos idénticos a los del gobierno general, de ahí que puedan aplicárseles los mismos criterios que a éstos y presentarse en forma parecida. Estos programas deben mostrar las acciones administrativas a realizar, especificando los resultados a conseguir, en unidades físicas. Además, deben mostrar los recursos necesarios y su costo a fin de conocer el costo por unidad de cada resultado. Como se indicó en el esquema expuesto, el programa puede abrirse en subprogramas, y éstos en actividades. Para obtener la información relativa a estos programas, pueden usarse los formularios sobre programas de operación que se usan para el gobierno general.

El programa de fabricación puede dividirse en subprogramas de producción, de formación de inventarios y de compras de materias primas. El subprograma de producción contiene las metas de producción de los artículos objeto de la empresa.

Se incluye a continuación un esquema de clasificación de centros de costos de un programa de fabricación, tomado de la Corporación Azucarera Dominicana.

REPÚBLICA DOMINICANA: PRESUPUESTO DEL SECTOR FÁBRICA DE LA CORPORACIÓN  
AZUCARERA DOMINICANA

<i>Centro de costo</i>	<i>Operación</i>
1	MANIPULACIÓN DE CAÑA
1.1	<i>Peso</i>
1.2	<i>Manejo y descarga</i>
1.2.1	Vuelco
1.2.2	Tiro
1.2.3	Conducido
2	EXTRACCIÓN DE GUARAPO
2.1	<i>Preparación de la caña</i>
2.2	<i>Molienda</i>
2.2.1	Desmenuzación
2.2.2	Molido y maceración
3	PROCESAMIENTO DEL GUARAPO
3.1	<i>Peso, encalado y circulación de jugo controlado</i>
3.1.1	Peso
3.1.2	Encalado
3.1.2.1	Preparación de leche de cal
3.1.2.2	Homogeneizado de leche de cal con el jugo
3.1.3	Circulación de jugo controlado y encalado
3.2	<i>Calentamiento de guarapo encalado</i>
3.2.1	Calentadores
3.3	<i>Clarificación</i>
3.3.1	Clarificadores
3.3.2	Bombas de jugo clarificado
3.3.3	Bombas de extracción de cachaza
3.3.4	Bombas de recirculación y liquidación
3.4	<i>Filtrado</i>
3.4.1	Filtros
3.4.2	Mezclador de cachaza
3.4.3	Bombas de vacío de filtro
3.4.4	Bombas de jugo de filtro
3.4.5	Cernidor de bagacillo
3.4.6	Ventilador de bagacillo
3.5	<i>Calentamiento de jugo clarificado</i>
3.6	<i>Evaporación</i>
3.6.1	Preevaporador
3.6.2	Cuerpos evaporadores del múltiple efecto

Centro de costo	Operación
3.6.3	Condensador barométrico
3.6.4	Bomba de condensación
3.6.5	Bomba de alimentación de jugo
3.6.6	Preevaporador
3.6.7	Bomba de meladura
3.6.8	Tanques de meladura
4	CRISTALIZACIÓN
4.1	<i>Cocimiento y condensación</i>
4.1.1	Tachos al vacío
4.1.2	Condensadores barométricos
4.1.3	Bomba de vacío
4.1.4	Agitador de masa cocida
4.2	<i>Circulación de mieles</i>
4.2.1	Tanques de mieles de 1ª
4.2.2	Tanques de mieles de 2ª
4.2.3	Granero
4.2.4	Semillero
4.2.5	Bomba de miel 1ª
4.2.6	Bomba de miel 2ª
4.2.7	Bomba de miel final
4.3	<i>Cristalizado</i>
4.3.1	Enfriamiento de masas cocidas
4.3.2	Centrifugado de 1ª y 2ª
4.3.3	Mezcladores con serpentín de 1ª y 2ª
4.3.4	Centrífugas de 3ª
4.3.5	Bomba centrífuga de liquidación
4.3.6	Bomba centrífuga de agua salada
5	MANIPULACIÓN DE AZÚCAR Y MIELES
5.1	<i>Manipulación y control de azúcar y mieles</i>
5.1.01	Balanza automática de azúcar y máquina envasadora
5.1.02	Balanza de plataforma
5.1.03	Máquina de coser sacos
5.1.04	Conductor portátil
5.1.05	Conductor de azúcar de 1ª y 2ª
5.1.06	Conductor de azúcar de 3ª
5.1.07	Bomba de miel final
5.1.08	Balanza de miel final
5.1.09	Bomba magna
5.1.10	Tolva de almacén
5.1.11	Manipulación de azúcar a granel
6	ELABORACIÓN DE AZÚCAR REFINADA
6.1	<i>Clasificación</i>
6.2	Filtrado
6.2.1	Primero
6.2.2	Segundo

<i>Centro de costo</i>	<i>Operación</i>
6.3	<i>Tratamiento de carbón</i>
6.3.1	Primero
6.3.2	Segundo
6.4	<i>Evaporación</i>
6.5	<i>Cocimiento</i>
6.6	<i>Tanques</i>
6.7	<i>Centrifugado</i>
6.8	<i>Manipulación y control de azúcar refinada</i>
7	<b>MIELES RICAS INVERTIDAS</b>
7.1	<i>Extracción de guarapo</i>
7.1.1	Preparación de la caña
7.1.2	Molienda
7.2	<i>Procesamiento del guarapo</i>
7.2.1	Clarificación
7.2.1.1	Alcalinización
7.2.1.2	Calentamiento
7.2.1.3	Clarificado
7.2.2	Evaporación y concentración
7.3	<i>Procesamiento de las mieles</i>
7.3.1	Inversión
7.3.2	Depósito
7.3.3	Mezclado
7.4	<i>Procesamiento de mieles invertidas</i>
7.4.1	Enfriamiento
7.4.2	Bombeado
8	<b>ALMACENES</b>
8.1	<i>Almacenaje de azúcar</i>
8.1.2	Crudo
8.1.2.1	A granel
8.1.2.2	En sacos
8.1.3	Refino
8.1.3.1	En sacos
8.1.3.2	En cajas
8.2	<i>Almacenaje de mieles</i>

**FUENTE:** Corporación Azucarera Dominicana, Santo Domingo, 1965.

El programa de producción debe relacionarse con los programas de ventas y con los de inventarios de artículos terminados. Esta comparación debe ser permanente a fin de lograr una producción a niveles constantes a través del año, evitando cambios bruscos en los volúmenes de producción, los cuales afectan al personal y calidad de la empresa, así como generan costos de acondicionamiento de distintos niveles de producción.

El subprograma de producción sirve para fijar el volumen, expresado en unidades físicas, de la producción de cada artículo o lote; determinan las características de cada artículo, y establecen el valor de la producción y sus costos. La producción de cada artículo en particular es objeto de una actividad específica; producir el artículo A, el artículo B, el artículo C, y así sucesivamente.

El subprograma de formación de inventarios tiene por objeto fijar el volumen de las existencias o inventario, que es aconsejable mantener para cada artículo. También debe relacionarse la formación de inventarios con la producción de artículos y con las ventas, a fin de mantener la regularidad en el funcionamiento de la empresa. El objetivo del subprograma es determinar, por año y meses, las existencias de artículos terminados para responder a los volúmenes de ventas y fijar los valores de los inventarios.

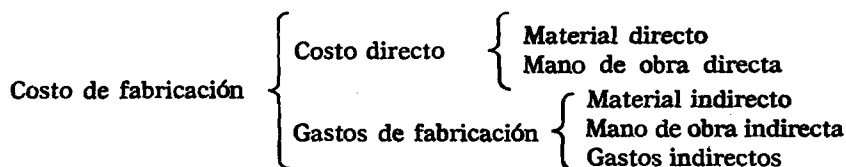
El subprograma de compras de materias primas y almacenamiento sirve para determinar las adquisiciones que es necesario hacer en el período presupuestario para ejecutar el subprograma de producción y el de formación de inventarios. Cabe señalar que aquí no entran todas las compras, sino sólo las que se refieran a materiales que se insumen en el programa de fabricación; por consiguiente, los materiales para administración o ventas figurarán en los respectivos programas. El subprograma de compra de materias primas debe formularse en estrecha relación con los de producción y de formación de inventarios. Sirve para fijar los volúmenes de compras de materias primas durante el año y por meses, establecer las necesidades de almacenamiento de insumos para facilitar el proceso productivo, y fijar el costo de las materias primas y de los materiales almacenados. Se le abre en actividades, según se trate de distintos tipos de materias primas. Para cada material es necesario considerar aspectos como: compras, recepción, almacenamiento, consumo y acciones de control de inventarios. Será necesario diferenciar el proceso de compras de aquel de consumo, para determinar el costo, ya que cabe recordar que se pueden comprar productos sin que se consuman necesariamente, lo que repercute en el gasto presupuestario aumentándolo transitoriamente, mientras se consume. Por su parte, el almacenaje significa inmovilización de capitales, debiéndose controlar dicha inmovilización igual que las existencias, ya que ello significa ocupar parte del presupuesto de un año en materiales que se van a consumir en otros.

El programa de ventas incluye todos los gastos para la venta de los productos y sirve para controlarlos y calcular los costos de venta.

### *c) Medición de resultados y determinación de costos*

En el caso de empresas como las que se estudian, no es difícil determinar los resultados. En especial, en el programa de fabricación el producto final es el artículo a producir muebles, tractores, etc., y se mide en unidades físicas fáciles de establecer.

Con respecto a los costos, se debe tener en cuenta el siguiente esquema para determinar el costo de un programa de fabricación:



El costo directo es el que se identifica en el artículo que se está fabricando. Para hacer el control de los costos, el costo directo se registra en una "orden de producción" que se hace para cada lote de producción.<sup>17</sup> En cambio, los gastos de fabricación se concentran en "órdenes permanentes", ya que no pueden asociarse directamente con la orden de producción, la cual representa un lote de artículos a producir, o sea, identifica un objeto específico cuyo costo quiere conocerse en forma separada, dependiendo su aplicación de la posibilidad de separar los gastos correspondientes.

Los gastos de fabricación, por su parte, no se asignan a una orden de producción, sino a una orden permanente. Sin embargo, no todos pueden asignarse allí y procede entonces asignar una parte a cada una de aquéllas. Esto se llama "gasto de fabricación asignado", por ejemplo, el arriendo que puede cargarse a cada centro de costos. En este caso, los gastos de fabricación se traspasan a los centros de costos productivos en forma prorrateada ("gastos de fabricación prorrateados").

Los gastos de fabricación contenidos en las "órdenes permanentes" de los "centros productivos" se distribuyen en las "órdenes de producción" mediante la "aplicación de gastos" ("gastos de fabricación aplicados"), para lo cual se utilizan las cuotas que se calculan así:

$$\text{Cuota} = \frac{\text{Total gastos fabricación}}{\text{Base de aplicación}}$$

En la técnica contable, las cuotas más usadas son, por ejemplo, horas de mano de obra directa, valor de la mano de obra directa, costo primo o directo, horas-máquinas, etc. Por su parte, la base de aplicación puede ser "real" cuando corresponde a un período anterior; "normal", cuando equivale al promedio de períodos anteriores, y estándar.

En la medida en que se van realizando los gastos, la contabilidad va registrándolos, y como están clasificados por programas y centros de costos, es posible disponer de información sobre el costo total del programa, subprograma y actividad. Si al mismo tiempo se han ido registrando los resultados obtenidos a nivel del producto final, subproducto final y unidad de trabajo, es posible calcular el costo unitario de los resultados.

<sup>17</sup> Véase Félix Pando, *Seminario sobre contabilidad de costos* (mimeografiado). Curso Básico de Programación, ILFES, Santiago de Chile, 1963.

#### *d) Presentación de los programas*

Los programas de la empresa se presentan, en primer lugar, en sus aspectos resumidos y de conjunto, a fin de apreciar el énfasis relativo a cada uno de ellos. En este sentido, se mostrará, en primer término, una lista de las actividades de la empresa para apreciar el radio de acción que cubre; en seguida se describirá su organización y la política de producción que se ha de seguir, mostrando luego las metas y costos de los programas formulados. Con respecto a la presentación de cada programa, deberá en cada uno de ellos explicarse el mercado que se va a satisfacer, las metas de producción fijadas, los recursos disponibles y los costos. En seguida se mostrará la composición del programa por subprogramas y actividades, indicando el personal necesario, los materiales y el volumen de gastos requerido, clasificados por partidas según el objeto. Posteriormente, deberá incluirse un cuadro que muestre los costos precalculados para los subprogramas y actividades, señalando las unidades de medición y los productos finales, las metas, los costos unitarios y los costos de operación.

Con respecto al detalle del programa, se señalarán más o menos los mismos aspectos que se indicaron para los programas del gobierno general.

En relación con las empresas que producen en proceso, como las refinarias de petróleo y los molinos, se aplicarán técnicas y procedimientos adaptados a las características de dichas empresas, siguiendo las orientaciones que se han ido planteando para las empresas de producción en lotes.

#### **4. APLICACIÓN DE ESTA TÉCNICA A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS**

Estas empresas se caracterizan por la venta inmediata del servicio que producen. Entre ellas podrían incluirse las intermediarias, como las que se abastecen de algunos productos, comprándolos al sector privado, para en seguida venderlos en el mercado (por ejemplo, la Empresa Nacional de Abastecimiento, de Chile); las empresas de servicios propiamente tales, como son las de transporte y comunicaciones (ferrocarriles del Estado, telégrafos y correos); y las oficinas, en general, que prestan servicios.

Como en estas empresas el servicio producido se vende inmediatamente, los programas de ventas y de producción conforman un solo todo, permaneciendo los programas de administración de la misma manera que se vio para las empresas de fabricación. Los propósitos de los programas de producción de servicios son, entre otros, determinar los servicios que se otorgarán a la comunidad, fijar los mercados a los que se entregarán, determinar las necesidades de ampliación de los mismos en relación con el crecimiento de la demanda, y establecer los precios de venta de los servicios y los costos de producción.

Con respecto a los programas de producción de servicios, se acostumbra identificarlos en relación con las líneas del tránsito que cubren, en el caso de los transportes. Como ilustración, se incluye la clasificación por programas de la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Capítulo I — *Gerencia General*

- Programa I — Gerencia
- " II — Subgerencia de Operaciones
- " III — Subgerencia Financiera
- " IV — Subgerencia Jurídica
- " V — Auditoría

Capítulo II — *Línea Central*

- Programa I — Gerencia
- " II — Transportes
- " III — Vías
- " IV — Administración de talleres
- " V — Atención sanitaria

Capítulo III — *Línea Pacífico*

- Programa I — Gerencia
- " II — Transportes
- " III — Vías
- " IV — Administración de talleres
- " V — Atención sanitaria
- " VI — Auditoría

Capítulo IV — *Línea Magdalena*

- Programa I — Gerencia
- " II — Transportes
- " III — Vías
- " IV — Administración de talleres
- " V — Atención sanitaria
- " VI — Auditoría

Capítulo V — *Línea Santander*

- Programa I — Gerencia
- " II — Transportes
- " III — Vías
- " IV — Administración de talleres
- " V — Atención sanitaria
- " VI — Auditoría

*Deuda*

- Programa I — Servicio de la deuda

GASTOS DE INVERSIÓN

- Programa I — Construcción líneas Ferrocarril del Atlántico
- " II — Rehabilitación de ferrocarriles
- " III — Urbanizaciones

En cada uno de los programas deben indicarse los resultados a conseguir, comenzando por describir el mercado que se va a satisfacer, las metas de prestación de servicios fijadas, expresadas en unidades físicas, etc., adaptando la metodología vista para el gobierno general.



Con respecto a los programas de inversiones, su forma de presentación varía según la empresa de que se trata, pero en general no hay dificultad para seguir las normas que se han estudiado para los programas de inversión del gobierno general.

Con fines ilustrativos se incluye a continuación un ejemplo de la presentación de programas de inversión tomados del Presupuesto de Ferrocarriles Nacionales de Colombia:

#### GASTOS DE INVERSIÓN

##### Programa I — Construcción líneas Ferrocarril del Atlántico

El programa tiene como finalidad principal terminar en el primer alce 200 kilómetros de balasto, 60 kilómetros de enriado, 300 kilómetros de líneas telefónicas y 10 estaciones y apartaderas. Además, iniciar la rehabilitación de 95 kilómetros en el Ferrocarril de Fundación-Santa Marta. Finalmente, se hará parte del balastaje en el segundo alce.

#### *Distribución de los gastos*

<i>Claves</i>		<i>Concepto</i>	<i>Apropiación</i>
<i>Económica</i>	<i>Funcional</i>		
431	253	Construcción líneas Ferrocarril Atlántico	33 600 000
<i>Total</i>			33 600 000

##### Programa II — Rehabilitación de ferrocarriles

Se persiguen los siguientes objetivos: en la División Central, adquisición de locomotoras, construcción de talleres en Bogotá, adaptación de talleres en Flandes, rehabilitación de obras de arte, de balasto, rieles y campamentos. En la División Pacífico, adquisición de locomotoras, adaptación de los talleres en Chipichape y rehabilitación de obras de arte y balasto. Para las restantes divisiones, además de la rehabilitación de obras de arte y balasto y adaptación de talleres, se adquirirán locomotoras y se acondicionarán pisos y cárcamos para básculas.

#### *Distribución de los gastos*

<i>Claves</i>		<i>Concepto</i>	<i>Apropiación</i>
<i>Económica</i>	<i>Funcional</i>		
431	253	Rehabilitación ferrocarriles	89 088 000
<i>Total</i>			89 088 000

## V. APLICACIÓN A LOS GOBIERNOS PROVINCIALES Y LOCALES

### 1. CONCEPTOS GENERALES APLICABLES A GOBIERNOS ESTATALES O PROVINCIALES

En la aplicación del método del presupuesto por programas a la preparación, ejecución y control del presupuesto de los gobiernos estatales o provinciales se concentra la atención, como en el caso del gobierno central, en los objetivos o metas que deben alcanzarse, el trabajo a desarrollar con ese fin, y los costos que ello implica, debiendo ser formulados en función de los planes de desarrollo a más largo plazo del Estado o provincia, de la región y del país en general.

Naturalmente, las ventajas que se derivan de la aplicación del presupuesto programa, así como las limitaciones observadas en cuanto a la existencia de información, imposibilidad de determinar los costos unitarios en algunos programas específicos, y otras, se mantienen en lo fundamental en el caso que se estudia, aunque el campo de aplicación sea más restringido, con la consiguiente simplificación que ello implica.

El ciclo del presupuesto, es decir, la programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto estatal o provincial, conserva en general las mismas características que se aprecian en el del gobierno central, con las modalidades propias de cada país.

### 2. APLICACIÓN DE PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS A LOS MUNICIPIOS

Las conclusiones de la discusión realizada en el punto anterior acerca de la forma de aplicar la metodología de la preparación, ejecución y control de presupuestos por programas a los gobiernos estatales o provinciales, pueden hacerse extensivas con gran propiedad a los presupuestos municipales.

Es evidente que la afirmación anterior tiene plena validez solamente en un sentido general; en la aplicación práctica de la metodología a cada uno de los problemas que se susciten, ella exigirá ajustes indispensables, aunque cambian las ideas, orientaciones y procesos fundamentales.

Se incluyen a continuación, a modo de ejemplo, los programas V y VI, correspondientes a la Función Salud Pública, del Presupuesto de Rentas y Gastos del municipio de Medellín 1960, en Colombia.

#### *Programa V — Control de enfermedades transmisibles*

Organiza y orienta las campañas de prevención y control de las enfermedades transmisibles. Lleva la dirección del Hospital de Infecto-Contagiosos y adelanta las siguientes campañas: Vacunación, Antivenérea, Antituberculosa, Especial antirrábica y Anticancerosa.

*Unidad ejecutora: Sección de epidemiología*

*Personal:*

Número	Especialidades	Valor anual
1	Personal directivo	\$ 26 426.00
3	Personal administrativo	20 498.40
6	Médicos	79 365.60
2	Inspectores	12 906.40
7	Enfermeras	40 675.60
19	<b>Total</b>	<b>\$ 179 872.00</b>

*Distribución de los gastos:*

Número			Clase	Costo unitario	Valor total
			Servicios personales		
101	335	175	Sueldos	\$ 179 872.00	
			Gastos generales		
106	335	176	Materiales y suministros	\$ 4 000.00	
203	335	177	Aporte para Hospital Infecto-contagiosos	5 000.00	
106	335	178	Campaña antivenérea	60 000.00	
106	335	179	Campaña de vacunación	90 000.00	
			Total		\$ 338 872.00

**Programa VI—Higiene ambiental**

Mediante este programa se organizan y orientan las campañas de saneamiento en el municipio de Medellín. Se adelantan campañas antilarváricas, control de alimentos y bebidas (fábricas, expendios, restaurantes, plazas de mercado, etc.). Se ejerce control especial y permanente en las pasteurizadoras de leche; se inspeccionan habitaciones y establecimientos públicos bajo el aspecto higiénico; se controla las fuentes de abasto de aguas y las drogas heroicas; y se supervigilan los laboratorios, droguerías, farmacias, etcétera.

*Unidad ejecutora: Sección de higiene ambiental*

*Personal:*

Número	Especialidades	Valor anual
3	Personal directivo	\$ 71 335.60
8	Personal administrativo	62 517.20
45	Inspectores	310 542.00
1	Bromatólogo	22 454.80
45	Personal	181 974.40
102	<b>Total</b>	<b>\$ 648 824.00</b>

*Distribución de los gastos:*

Norma legal	Claves			Concepto	Apropiación
	Econ.	Func.	Art.		
				<i>Servicios personales</i>	
	101	334	180	Sueldos del personal de nómina y cuadro	\$ 648 824.00
				<i>Gastos generales</i>	
	106	334	181	Materiales y suminis- tros	5 000.00
	105	334	182	Compra de equipo	3 000.00
				<i>Total</i>	\$ 656 824.00

## VI. IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO-PROGRAMA

El establecimiento de un presupuesto-programa implica alteraciones profundas en la estructura y el funcionamiento de la maquinaria gubernamental, y, aún más, un cambio de estilo en la conducta y mentalidad de los funcionarios. Actuar en función de programas previamente establecidos constituye un cambio trascendental; de ahí que la implantación del sistema tenga primeramente que vencer el poderoso obstáculo que constituye la costumbre establecida. En consecuencia, para introducir el presupuesto-programa es conveniente elaborar toda una estrategia que conduzca, paso a paso, a la implantación y luego al funcionamiento del nuevo sistema, despejando progresivamente los obstáculos mencionados.<sup>18</sup>

Las herramientas fundamentales que pueden usar los gobiernos son, principalmente, dos: la oficina central del presupuesto, con sus divisiones de programación presupuestaria, y las oficinas ministeriales, que preparan las peticiones de gastos. Se debe tener presente que un presupuesto-programa no puede injertarse en la administración desde arriba; el trabajo básico debe iniciarse en los planos intermedio e inferior, siguiendo etapas determinadas.

## 1. DISTINTAS ETAPAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN PRESUPUESTO-PROGRAMA

De acuerdo con la experiencia de diferentes países, los principales pasos que han de darse para establecer un presupuesto-programa son los siguientes:

a) Hacer la programación general del presupuesto, para lo cual se decide en el nivel superior qué participación tendrá el gobierno en la actividad económica; para este efecto, se fija la cuota del ingreso nacional que absorberá el sector público asignando las partes correspondientes al gobierno central

<sup>18</sup> Parte de las ideas aquí presentadas siguen los planteamientos del informe de la CEPAL titulado *El presupuesto fiscal como instrumento para la programación del desarrollo*, Santiago de Chile, 1959, en cuya redacción participó el autor de este trabajo.

y a las entidades descentralizadas. Luego conviene fijar la participación del gobierno en el proceso de desarrollo, estableciendo las cuotas de los recursos gubernamentales que se destinarán a inversión. En seguida se asignan los fondos para consumos, transferencias e inversión entre las distintas funciones que cumplirá el gobierno en el año próximo. Las cuotas para salud, educación, policía, agricultura, etc., se asignan de acuerdo con los respectivos programas sectoriales de desarrollo.

b) Una vez fijadas las cuotas, la oficina central de presupuestos debe contribuir a determinar los programas de trabajo que se desarrollarán para cumplir cada función; los ministerios y servicios públicos deben tratar de identificar los programas cuidando de definir la responsabilidad de los funcionarios.

c) Determinados los programas, examinar la estructura administrativa de manera de responsabilizar a cada dirección, departamento o división de un programa completo o de una parte de él.

d) Definir los resultados y metas a alcanzar dentro de cada programa; las unidades pueden ser un producto final o una actividad o trabajo.

e) Medir el costo de cada programa y actividad, conociendo el volumen de los insumos y su respectivo valor.

f) Organizar un sistema de informes internos con el objeto de medir los progresos alcanzados en la ejecución del programa y de comparar sus resultados con el plan.

g) Presentar el proyecto de ley anual de presupuesto, por programas y actividades; para este efecto, habría que simplificar el sistema de asignaciones de manera que hasta donde fuera posible cada programa se financiara con un solo fondo.

h) Las cuentas para hacer el control y el registro de los gastos se deben abrir y llevar sobre la base de los programas, subdivididos en unidades de producto final o de trabajo significativo.

Conviene precisar que, al dar los pasos mencionados, la oficina central de presupuestos debe mantener estrecho contacto con los funcionarios, impartiendo normas para dar unidad a las nomenclaturas y estructura de los programas. Conviene recordar que en la fase de implantación la mayor responsabilidad recae en los funcionarios que tienen a su cargo la preparación de los programas y el presupuesto, pues son ellos los que deben procurar que los programas se estudien de manera que permitan efectivamente orientar la administración en el sentido que ahí se fija.

## 2. REFORMAS NECESARIAS EN EL APARATO ESTATAL Y EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

Una vez organizado un sistema de presupuesto-programa hay que tomar las medidas complementarias que hagan posible su "funcionamiento". Para este efecto, es conveniente estudiar las medidas principales que han de adoptarse para que el proceso presupuestario conduzca "naturalmente" a la formulación de programas, a la integración de ellos, a la evaluación de sus prioridades, a su expresión presupuestaria, a su aprobación por los poderes públicos, a su ejecución y a su fiscalización posterior. Cabe formular al respecto las siguientes consideraciones:

a) Es indispensable que los gobiernos refuercen considerablemente sus sistemas u organismos de programación en todos los planos de la administra-

ción pública, dotándolos de especialistas y recursos adecuados; no se puede concebir un buen presupuesto-programa si los autores de los programas no están técnicamente capacitados para prepararlo.

b) Hay que crear o robustecer las oficinas centrales de programación y presupuestos. Las primeras tienen a su cargo principalmente la programación global y la programación de las inversiones públicas. Estas últimas deben coordinarse a través de un presupuesto de desarrollo o de inversiones del sector público, hecho con participación del mismo organismo programador central. Los programas de operaciones y transferencias competirían a la oficina central de presupuesto, encargada de formular y administrar el presupuesto general.

En todos los países latinoamericanos las oficinas centrales de presupuesto deberían organizarse sobre bases estrictamente técnicas. Al efecto se desarrolla una importante labor en materia de preparación de funcionarios especialistas en cuestiones de presupuesto y contar así con un elemento humano que posea los conocimientos técnicos indispensables para intentar la transformación del presupuesto con los fines indicados.

c) Los gobiernos deberán formarse esquemas teóricos, y operantes a la vez, que les permitan establecer el orden de prelación de sus programas. La formulación de un método de evaluación práctica y manejable, aunque no sea muy perfecto en sus comienzos, es una labor que debe encargarse sin tardanza. La fijación de pautas o criterios de evaluación es indispensable para la programación presupuestaria, como ya se tuvo oportunidad de destacar.

d) Hay que eliminar la rigidez básica de la legislación que dificulta la programación presupuestaria. Tal es el caso de los gastos que obligatoriamente deben hacerse por disposición de leyes permanentes y que la ley anual de presupuesto, que es de carácter transitorio, no puede modificar. Se ha calculado, por ejemplo, que en un país de América Latina el 80 por ciento del gasto del gobierno central está previamente determinado sin que los elaboradores del presupuesto puedan alterarlo. También deberán reducirse a su mínima expresión prácticas viciosas como, por ejemplo, la de crear impuestos asignados a fines específicos y destinados a formar fondos especiales. Otra costumbre inconveniente es la obligación que pesa sobre el Ejecutivo de presentar al Legislativo un proyecto equilibrado con ingresos y gastos igualados; para facilitar la programación, deberá imponerse progresivamente la costumbre inglesa de autorizar al Ejecutivo para incluir en su proyecto de ley de presupuesto modificaciones en las tasas de los impuestos y adaptar así los rendimientos tributarios a los gastos programados.

e) Debería enviarse al Legislativo un documento presupuestario estructurado conforme a los programas que lo integran. Para este efecto, habría que entregar al Legislativo el máximo de información relativa a los programas y asignaciones, y dotarlo de organismos técnicos asesores de carácter permanente, encargados de proporcionar antecedentes y estudios técnicos que faciliten a los parlamentarios el cumplimiento de sus funciones. De esta manera el Congreso se transformaría en un organismo profundamente conocedor de los programas y necesidades del Ejecutivo.

f) Habrá que tomar medidas para dejar orientación en la ejecución de los presupuestos y de los programas a cargo de una dirección central. La sincronización de los objetivos y la asignación oportuna de los recursos pueden lograrse a través de una dirección localizada en la Oficina Central del Presupuesto o del Ministerio de Hacienda.

La dirección centralizada de la ejecución del presupuesto se traduce en cierta autoridad "normativa" que adquiere la Oficina Central de Presupuestos. En virtud de ella, se van impartiendo instrucciones a los distintos servicios importantes acerca de la forma de invertir los fondos y del momento en que deben hacer los giros. Para cumplir este cometido, la oficina central debe tener una visión clara de los ingresos que han recaudado las tesorerías, de las necesidades que sobrevendrán mes a mes y de las posibilidades de financiamiento que existirán en los meses futuros. Para ello deben conocerse las fluctuaciones estacionales de los diversos tipos de ingreso y programarse adecuadamente el empleo de los fondos de tesorería en el curso del año.

g) Hay que modificar profundamente la ideología y las prácticas de los organismos encargados de la administración financiera y la fiscalización presupuestaria. La contabilidad fiscal debe adaptarse a las necesidades de información y control que nacen de un presupuesto programático.

Los organismos financieros deben comprender que el presupuesto es un instrumento de planificación y que la administración financiera es un mecanismo de ejecución y control de los programas y presupuestos. El administrador fiscal debe entender que el presupuesto no puede quedar subordinado a las funciones de recaudar, custodiar, contabilizar y fiscalizar los fondos públicos. Una vez modificada la concepción que predomina entre muchos funcionarios fiscales, no existirá el peligro de que la administración financiera esté mal orientada y haga perder de vista a los funcionarios el objetivo final de sus actividades: contribuir al cumplimiento de ciertas metas fijadas por programas. Las perturbaciones que causa una administración financiera destinada sólo a preservar la legalidad y honestidad irán desapareciendo a medida que los gobiernos comprendan que para ejecutar los programas formulados con el menor gasto de tiempo, de materiales y de esfuerzos, se requiere de un sistema fiscal flexible y eficiente. Lo más importante en la ejecución de los presupuestos no son, entonces, los complicados procesos administrativos destinados a hacer efectivas las medidas de fiscalización, sino el cumplimiento eficiente de los objetivos trazados; así los gobiernos dejarán de seguir pensando sólo en robustecer organismos contralores independientes y volcarán sus esfuerzos hacia la creación de sistemas eficientes de administración financiera profundamente enraizados en el mecanismo planificador y presupuestario, ajenos a los formulismos que esterilizan la acción administrativa.

Las autoridades financieras ocupan, por consiguiente, un lugar importante en la administración pública. Los organismos de administración financiera deben estar subordinados a las autoridades ejecutivas en una relación de ayuda. Como se dijo, ellos tienen la misión, por un lado, de recaudar los ingresos del gobierno, y por otro, de custodiar los fondos y aplicarlos a sus fines. En todo este proceso colaboran el cumplimiento de las decisiones y programas del gobierno. Su papel es el de eliminar las pequeñas dificultades que entorpecen la ejecución de los programas, y no el de eliminar en los hechos los programas mismos, o impedir su correcta aplicación.

### 3. PROCEDIMIENTOS PARA IMPLANTAR UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Sobre estas materias, el Informe ya citado del Seminario de Presupuestos, celebrado en Santiago en 1962, estableció que el sistema podría implantarse en distintas etapas, a saber:

a) Obtener el apoyo de las autoridades políticas para la aplicación del sistema de presupuesto por programas y actividades;

b) Formar un grupo de trabajo al nivel de la Oficina Central de Presupuesto que tenga a su cargo el diseño del sistema de presupuesto por programas, que se aplicará de acuerdo con las condiciones de cada país, y proceda a hacer sugerencias acerca de la lista preliminar de programas que ejecutará cada ministerio. Debería ser éste un grupo inicial para organizar una unidad de programación presupuestaria en la Oficina Central de Presupuesto;

c) Organizar seminarios para adiestrar funcionarios de los ministerios y sus dependencias, así como de los organismos descentralizados y elaborar, en cooperación con ellos, las modalidades de aplicación del sistema en sus respectivas dependencias;

d) Preparar manuales, instructivos y formularios para que los distintos servicios públicos confeccionen sus programas y peticiones de gastos;

e) Difundir las técnicas presupuestarias en los distintos niveles de la administración y de la opinión pública;

f) Crear incentivos para los funcionarios públicos a fin de estimularlos en la promoción del nuevo sistema;

g) Proporcionar asistencia técnica a las unidades ejecutoras de programas para la preparación de los programas y peticiones de gastos, colaborando con ellas en la contestación de los formularios y en el cumplimiento de los instructivos.

h) Coordinar los distintos programas entre sí y preparar el proyecto de presupuesto conforme a las técnicas de presupuesto por programas.

## BIBLIOGRAFÍA

Atomic Energy Commission, *Principles of Cost-Performance Budgeting* (mimeografiado), 1954.

Borth, Daniel, *Performance Budgeting for the Federal Government*, 1950.

Buck, A. E., "Performance Budgeting for the Federal Government", *Tax Review*, julio de 1949.

Burrows, Don S., "A Program Approach to Federal Budgeting", *Harvard Business Review*, mayo de 1949.

Glassen, Chester, *Development of the Performance Budget Structure in the Department of the Army, September 1949 to June 1951*, tesis inédita, Syracuse University, 1963.

Harton, Holmes and Donaho, "Performance Budget in Public Health Management", *Am. Journal Public Health*, febrero de 1953.

Kull, Donald, *Budget Administration in the TVA*, University of Tennessee, 1948. *Decentralized Budget Administration in the TVA, Fall Winter, 1949. Congressional Reaction to the Performance Budget Concept* (mimeografiado).

Mosher, Frederick G., *Program Budgeting: Theory and Practice*, PAS, 1954.

Novick, David, *Wich Program do we Mean in "Program Budgeting"*, Rand Corporation, 1954.

Roberts, Ralph, *Better Management of Federal Programs Through Application of Performance Budget Techniques* (mimeografiado), marzo de 1951.

Seckler-Hudson, Cathryn, "Performance Budgeting in the Government of the United States", *Public Finance*, N° 4, 1952; "Performance Budgeting in Government", *Advanced Management*, marzo de 1953.

U. S. Department of the Army, *What Savings Can be Attributed to the Adoption of the Performance Budget?* (mimeografiado).



- U. S. BOB, *Towards a Better Budget on a Performance Basis* (mimeografiado), sin fecha.
- , "The Accounting Basis for Performance Budgeting and Improved Management" (mimeografiado), sin fecha.
- U. S. Department of the Treasury, "Performance Reporting in the U. S. Treasury Department", mayo de 1950.
- Naciones Unidas, *A Manual for Programme and Performance Budget*, Nueva York, 1962.
- Jaycox, Joseph, *The Outlook for Performance Budgeting in NYS*, tesis inédita, Syracuse University, 1954.
- Logan and Donaho, *The Performance Budget and Legislative Review*, State Government, julio de 1953.
- New York State: 1) Report of Advisory Committee on Program Accounting and Performance Budgeting, noviembre de 1954 (on Homer Folks T. B. Hospital); 2) *Program Accounting Test-Rensselaer County Department of Health*, enero de 1955; 3) *Performance Budgeting Installations NYS Rehabilitation Hospital*, julio de 1955; 4) *Performance Budgeting for the Hudson River State Hospital*, noviembre de 1955.
- Connecticut Public Expenditure Council, *Possible Work Units*, preparado en relación con un programa presupuestario de la ciudad de Manchester.
- Cope, Orin, "The Performance Budget, *Municipal Finance*, Tax Digest, diciembre de 1952.
- Cunningham, Thomas, "Performance Budgeting in Richmond, Virginia", tesis inédita, Syracuse University, 1954.
- Donaho, John, "The Performance Budget", *Municipal Finance*, febrero de 1950.
- Leask, Samuel, "Performance Budgeting-Los Angeles", *Tax Digest*, febrero de 1953.
- Ralston, Roberts, "Performance Budgeting in Connecticut", *GRA Reporter*, marzo-abril de 1951.
- Robert, Samuel, "Trend Towards Performance Budgeting", *Public Management*, octubre de 1952.
- Rouse, Roderick, "Costing for Municipalities - A Field for Development", *NACA Bulletin*, abril de 1954.
- Sherwood, Frank, "Non-Cost Accounting Approaches to Performing Budgeting", *Public Management*, enero de 1954.
- Sykes, A. Winston, "Performance Budgeting in Municipal Government", *NACA Bulletin*, diciembre de 1951.
- Terhune, George, *An Administration Case Study of Performance Budgeting in the City of Los Angeles*, MFOA, 1954.

## *Aplicación de las técnicas de programación y control de procesos productivos al presupuesto por programas y actividades*

### 1. GENERALIDADES

En los capítulos anteriores se ha precisado el concepto y la aplicación de la técnica de presupuesto por programas, y los métodos para hacer posible la adopción de dichas técnicas. El presente capítulo se refiere al problema específico de cómo planear cada una de las actividades y trabajos a que da lugar la ejecución de los programas incluidos en el presupuesto. Se discuten, al efecto, las técnicas que se han formulado para facilitar la planeación y control de los procesos productivos que es necesario realizar para dar cumplimiento a cada programa aprobado.

En verdad, la identificación de un programa presupuestario involucra no sólo fijar una unidad de apropiación presupuestaria, para los fines de administración del presupuesto, ni solamente la especificación de un centro de costos, para los fines de la contabilidad pública, sino también la delimitación de un área de actividad. En esta última lo que se trata de hacer es lograr la obtención de un producto final, como son: un edificio, una carretera, una represa, un curso de entrenamiento, una campaña sanitaria, etc. Para alcanzar tales resultados es necesario realizar un *proceso*, en el que se interrelacionan las actividades, tareas y trabajos, fijándoles una dimensión en el tiempo y una secuencia de ejecución, que permita alcanzar el resultado en el menor tiempo posible, con el mínimo de costo y con el máximo de eficiencia.

Para lograr una adecuada planeación de los procesos productivos, se han venido desarrollando recientemente diversas investigaciones tendientes a formular métodos que permitan racionalizar dichos procesos.

### 2. NUEVOS MÉTODOS PARA LA PLANEACIÓN DE PROCESOS PRODUCTIVOS

La falta de un enfoque científico para enfrentar los problemas de planeación de procesos productivos se ha venido abordando en los últimos años mediante el ensayo de distintos métodos.<sup>1</sup> Dentro de éstos, cabe mencionar dos principales:

- a) Método de la línea crítica (Critical Path Method), (CPM Method).
- b) Método de programación, evaluación y revisión (Programme Evaluation and Review Technique) (PERT Method).

El método de la línea crítica fue aplicado en los Estados Unidos a comienzos de 1957 por Morgan R. Walker, técnico del Departamento de Ingenie-

<sup>1</sup> Para la presentación de las nociones sobre la aplicación de los métodos mencionados, se seguirán de cerca las explicaciones dadas por diversos autores cuyas citas bibliográficas se hacen al final de este capítulo.

ría de la empresa Dupont de Nemours and Co., y James E. Kelley Junior, técnico de la compañía Remington Rand. Su primera aplicación tuvo lugar en el período 1957-58 en la construcción de una planta química para la compañía Dupont con un valor estimado en 10 millones de dólares. Desde entonces, la compañía adoptó el método para la construcción de nuevas plantas y para la modernización de las existentes. Posteriormente, el método se ha extendido ampliamente en Estados Unidos y Canadá para resolver problemas de producción industrial, asuntos comerciales, actividades militares y de ingeniería en general. En América Latina comienza a aplicarse el método en los años recientes en diversos países. Así en México, por ejemplo, ha sido utilizado por la Dirección General de Construcción de Edificios de la Secretaría de Obras Públicas, por la Comisión Federal de Electricidad y por la Comisión del Río Balsas para la construcción de represas.

En cuanto al método PERT, cabe señalar que fue ensayado en Estados Unidos en el año 1958 por un grupo de investigadores de la firma Booz Allen y Hamilton, de Chicago, a solicitud de la Marina de los Estados Unidos. Este método se utilizó para controlar el desarrollo del programa de la construcción del proyectil Polaris. El programa estaba integrado por 23 fases, que contenían alrededor de 3 000 actividades o trabajos; se considera que la aplicación del método PERT permitió acortar en 2 años la ejecución del proyecto. El método es utilizado en la actualidad en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, organismos que exigen la utilización del método PERT a todos los contratistas que realizan trabajos para ellos. Naturalmente, el método se ha extendido a las empresas privadas dentro de los Estados Unidos.

Los métodos mencionados anteriormente distinguen entre "la planeación" y "la programación". Con respecto a la planeación, la separan en dos fases: 1) identificación de las actividades componentes, y 2) fijación de las secuencias de ejecución de las actividades. Para estudiar las actividades y su secuencia, ambos métodos utilizan la representación gráfica mediante flechas. El método PERT considera a la duración de una actividad como variable aleatoria y basa sus cálculos en la estimación de tres duraciones probables para cada actividad: optimista, más probable y pesimista. Ambos métodos analizan la forma como cambia el costo de una actividad al reducir su duración, y también consideran el análisis de los recursos (materiales, personal, equipo, capital, etc.) requeridos para cada duración posible de cada actividad. Estos métodos se auxilian de técnicas de programación lineal y emplean métodos estadísticos.

### 3. VENTAJAS DE LOS MÉTODOS DE LA LÍNEA CRÍTICA Y DE PROGRAMACIÓN, EVALUACIÓN Y REVISIÓN

Distintos autores han resumido las principales ventajas que derivan de la aplicación de los métodos que se comentan. En primer lugar, se señala que permiten separar un proceso productivo en actividades de diverso orden de importancia, y de acuerdo con esa descomposición, organizar la planeación, programación y ejecución de dichos procesos.

En segundo lugar, facilitan la coordinación del trabajo de los organismos que participan en la ejecución de cada una de las partes de un proceso productivo, sea en la fase de planeación, programación o ejecución. En este sentido constituyen un método que hace posible la simultaneidad y la coherencia de la acción de diversos organismos.

Una tercera ventaja, derivada de la anterior, es la de que permite utilizar la experiencia del personal directivo de distintos organismos responsables de un proceso en la elaboración en conjunto de un plan maestro destinado a programar todas las actividades del proceso. Lo anterior puede ser de gran utilidad en países en vías de desarrollo en los que no es precisamente abundante el personal capacitado, y donde se tiende, naturalmente, hacia el aislamiento de los ejecutivos entre sí.

En cuarto lugar, los métodos señalados hacen posible determinar cuáles son las actividades de un proceso que controlan su duración (actividades críticas) y las holguras o márgenes de tiempo disponible para retrasar la terminación de las otras actividades sin retrasar la terminación del proceso.

Otra ventaja deriva del hecho que permiten determinar la forma de hacer más expedito un proceso para lograr un costo directo mínimo.

En sexto lugar, permiten determinar anticipadamente y con gran precisión los recursos requeridos en cualquier momento durante la ejecución del proceso, facilitando la administración de los materiales, del personal y de los equipos; aspectos éstos que suelen ser difícilmente coordinados ordinariamente.

En séptimo lugar, estos métodos hacen posible la comparación de planes y programas alternativos para un mismo proceso, o para una parte de él, facilitando la selección del que mejor se adapte a las condiciones de la empresa. Como se ve, constituyen un buen método para la evaluación de programas.

Otra ventaja que es posible señalar es la de que posibilitan el análisis de los efectos de cualquier situación imprevista, permitiendo la adopción de medidas correctivas eficientes y rápidas.

La reiteración de experiencias en la ejecución de procesos productivos similares permite la elaboración de planes estándares, con lo que se facilita enormemente la ejecución de los programas más corrientes.

Por último, permiten comparar los datos supuestos o programados con los valores reales de ejecución y determinar el efecto de las desviaciones.

#### 4. UTILIZACIÓN DE COMPUTADORAS ELECTRONICAS PARA LA APLICACIÓN DE ESTOS MÉTODOS

Para operar los métodos de la línea crítica y de programación, evaluación y revisión, pueden utilizarse máquinas calculadoras de escritorio cuando el número de actividades no exceda de 500. Para los casos en que el número de actividades es mayor, o cuando se desea efectuar varios análisis, se recomienda el empleo de computadoras electrónicas. En países avanzados se dispone de programas "listos para usarse" (o sea un conjunto ordenado de instrucciones que la computadora tiene que realizar para efectuar un cálculo con datos que se le suministran; se presenta como un paquete de tarjetas perforadas).

Existen computadoras electrónicas pequeñas, como la IBM-650, la IBM-1401, la IBM-1620, la BULL GAMMA Tambor, y la Bendix G-15, que permiten hacer cálculos sólo en la fase de programación. Para hacer cálculos de optimización de recursos requeridos, expeditar un programa a costo directo mínimo, etc., se emplean computadoras de gran capacidad, como la IBM-7090, la Bendix G-20 y la GE-225.

El cálculo electrónico tiene la gran ventaja que representa su notable rapidez para obtener resultados. En efecto, para cálculos de un proceso que

envuelve 200 actividades, por ejemplo, se requieren menos de 5 minutos. No obstante, es preciso considerar que la preparación de los datos en forma conveniente para ser empleados por una computadora suelen requerir bastante tiempo y un trabajo bastante acucioso, realizado por especialistas.

#### 5. PLANEACIÓN DE UN PROCESO PRODUCTIVO. SUS DISTINTAS FASES

Para realizar la planeación de un proceso productivo es conveniente abordar el trabajo de la siguiente manera: primero, se hace la división del proceso involucrado dentro de un programa, en un conjunto de actividades principales o de primer orden; en seguida, es recomendable subdividir las actividades de primer orden en actividades de segundo orden o tareas. Si se trata de programas de inversión, cada una de las obras que integran un proyecto dentro del programa se abren en trabajos.

Las actividades o trabajos de orden más elevados son los componentes básicos o elementales del proceso; y, por consiguiente, a medida que se entra en las tareas o en los trabajos de segundo orden, aumenta la complejidad de su ejecución.

Por ejemplo,<sup>2</sup> en un proyecto de una estructura de un edificio se pueden identificar las siguientes actividades de primer orden:

- A. Contrato
- B. Estructuración
- C. Estimación de secciones
- D. Selección de factores básicos (cargas verticales, coeficiente sísmico, condiciones de carga, factores de seguridad, limitaciones para las secciones, etcétera)
- E. Entrega del estudio de mecánica de suelos por el ingeniero consultor en suelos
- F. Factores I/1
- G. Factores de distribución de momentos
- H. Rigideces de pisos en los marcos
- I. Fuerzas sísmicas
- J. Análisis sísmicos de marcos
- K. Cargas en losas
- L. Cargas en trabes
- M. Análisis de marcos por carga vertical
- N. Superposición de diagramas (carga vertical + sismo)
- O. Análisis de losas
- P. Análisis de cimentación
- Q. Diseño de losas
- R. Diseño de trabes
- S. Diseño de columnas
- T. Diseño de cimentación
- U. Planos de losas
- V. Planos de trabes
- W. Tablas de columnas
- X. Planos de cimentación
- Y. Revisión de planos
- Z. Entrega

<sup>2</sup> Tomado de Melchor Rodríguez, *Aplicación en ingeniería de métodos modernos de planeación, programación y control de procesos productivos*, Ed. Universitaria, México, 1962.

Cada una de las actividades anteriores puede subdividirse en tareas y sub-tareas según el caso.

Una vez completada la primera fase de la planeación de un proceso productivo, corresponde analizar *el orden* en que deben ejecutarse las actividades que lo forman de acuerdo con la naturaleza del proceso mismo y las condiciones de las personas que lo van a realizar. Para hacer este ordenamiento, se prepara la llamada "tabla de secuencias".

La tabla de secuencias contiene las descripciones de todas las actividades que constituyen el proceso, como títulos de los renglones y las columnas, de manera que a cada actividad corresponde un solo renglón y una sola columna.

Para confeccionar la tabla de secuencias es conveniente aplicar los siguientes criterios:

- a) Se estudia la actividad correspondiente a cada uno de los renglones, y se establece qué actividades pueden hacerse inmediatamente después de terminada la actividad en cuestión. Para este efecto, se recorre el renglón, examinando la columna en la tabla, y se coloca una x en los casilleros de las columnas que correspondan a las actividades que se puedan realizar inmediatamente después.
- b) Se analiza la actividad correspondiente a cada una de las columnas y se determina qué actividades deben precederle inmediatamente antes de iniciar la actividad en cuestión. Para ello, se recorre la columna examinando los renglones de la tabla y colocando una x en los casilleros de los renglones que se refieren a las actividades que deben ejecutarse inmediatamente antes.

La aplicación de las normas anteriores debe hacerse en cualquier orden; a veces es más fácil decidir cuál es la actividad inmediatamente siguiente que aquellas otras inmediatamente precedentes, y viceversa. (Ver cuadro adjunto.)

A fin de facilitar la comprensión del método, la tabla de secuencias puede representarse a través de gráficas. Una gráfica es un conjunto de dos o más puntos, unidos entre ellos por una o más líneas. Los puntos del conjunto se llaman *nudos* y la línea que une a los nudos se llama *rama*. Los nudos de una gráfica se representan por círculos y por números enteros. Utilizando los conceptos anteriores, se puede representar gráficamente un proceso productivo como una gráfica, que recibe el nombre de "gráfica de flechas" o "diagrama de flechas". Una actividad se representa mediante una flecha que une dos círculos numerados colocados en sus extremos.

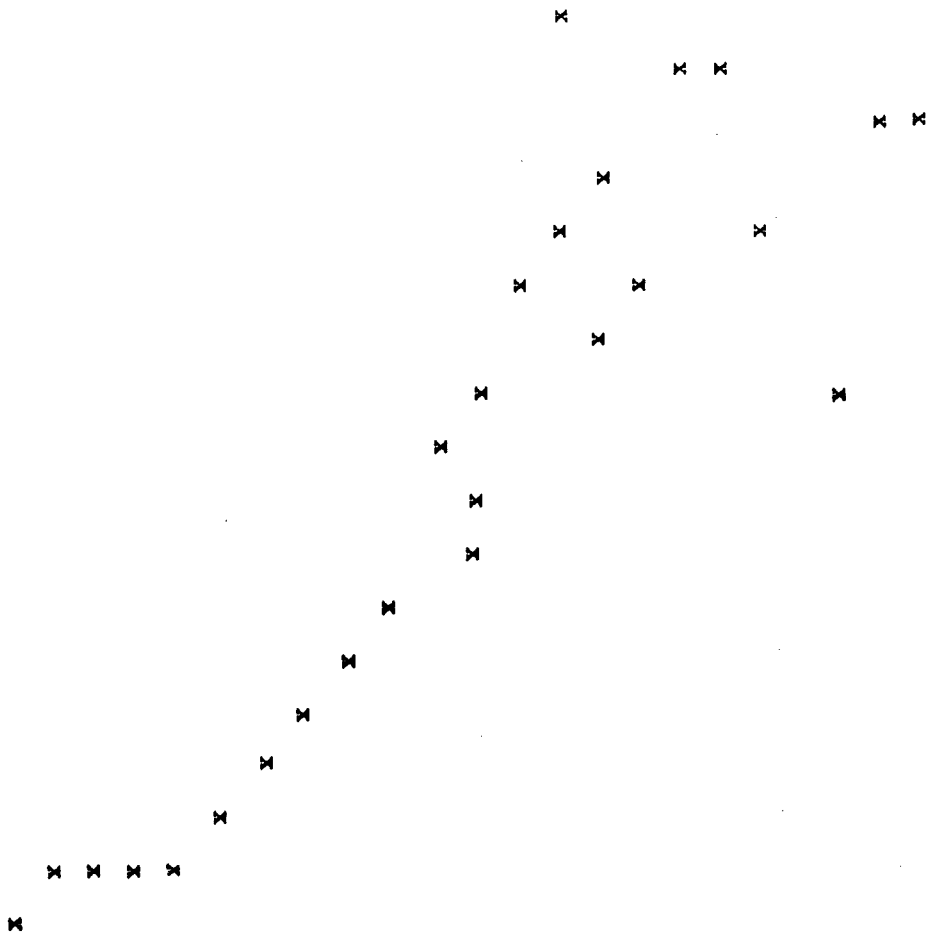
Para construir una gráfica de flechas que represente un proceso productivo es aconsejable, aunque no indispensable, contar con una tabla de secuencias. Si se dispone de esta última, la gráfica de flechas se construye así: a) se traza una flecha por cada actividad del proceso productivo y se coloca sobre dicha flecha el nombre de la actividad. Una vez trazada una flecha, se lee el renglón correspondiente a la actividad cuya flecha se ha trazado. Los encabezados de las columnas a que pertenecen los casilleros que contienen x, son las actividades que pueden seguir inmediatamente a la actividad en cuestión. En seguida, se lee la columna correspondiente a la actividad cuya flecha se ha trazado, de manera que los títulos de los renglones a que pertenecen los casilleros que contienen x, son las actividades que deben preceder inmediatamente a la actividad en cuestión. b) Se trazan las flechas que corresponden a las actividades inmediatamente precedentes o siguientes a la actividad

**Tabla de secuencias para un proyecto estructural de un edificio**

<div> <div>Actividades inmediatas siguientes</div> <div>Actividades inmediatas precedentes</div> </div>	Contrato	Estructuración	Estimación de secciones	Factores básicos	Estudio de suelos	Factores I/I	Factores de distrib. de momentos	Rigideces de pisos en marcos
Contrato		x			x			
Estructuración			x	x				
Estimación de secciones						x		
Factores básicos								
Estudio de suelos								
Factores I/I							x	x
Factores de distribución de momentos								
Rigideces de pisos en marcos								
Fuerzas sísmicas								
Análisis sísmico de marcos								
Cargas en losas								
Cargas en trabes								
Análisis de marcos por carga vertical								
Superposición de diagramas (CV + sismo)								
Análisis de losas								
Análisis de cimentación								
Diseño de losas								
Diseño de trabes								
Diseño de columnas								
Diseño de cimentación								
Planos de losas								
Planos de trabes								
Tablas de columnas								
Planos de cimentación								
Revisión de planos								
Entrega								

FUENTE: Ejemplo tomado de Melchor Rodríguez, *Métodos modernos de planeación, progra*

<i>Fuerzas sísmicas</i>
<i>Análisis sísmico de marcos</i>
<i>Cargas en losas</i>
<i>Cargas en trabes</i>
<i>Anál. de marcos por carga vertical</i>
<i>Superposición diag. (CV + sismo)</i>
<i>Análisis de losas</i>
<i>Análisis de cimentación</i>
<i>Diseño de losas</i>
<i>Diseño de trabes</i>
<i>Diseño de columnas</i>
<i>Diseño de cimentación</i>
<i>Planos de losas</i>
<i>Planos de trabes</i>
<i>Tablas de columnas</i>
<i>Planos de cimentación</i>
<i>Revisión de planos</i>
<i>Entrega</i>





cuya flecha se ha trazado. *c)* Se comprueban las secuencias para la actividad que se analiza, explicadas más arriba. Si las secuencias están correctamente representadas, se continúa la construcción de la gráfica. *d)* Se numeran los nudos de la gráfica, procurando que el número correspondiente al evento inicial sea menor que el correspondiente al evento terminal. (Véase la gráfica adjunta.)

Como puede verse, la gráfica de flechas permite representar íntegramente un plan para un proceso productivo, mostrando las actividades que constituyen el proceso y el orden de ejecución de las mismas. Las ventajas de esta gráfica han sido resumidas en esta forma:

- a)* Suministra una base disciplinada para la planeación del proceso;
- b)* Representa una forma clara de mostrar el plan para el proceso, lo que facilita su comprensión;
- c)* Es un buen medio para evaluar estrategias o planes alternativos;
- d)* Hace posible evitar la omisión de actividades que pertenecen al proceso;
- e)* Constituye un medio para deslindar responsabilidades de los diferentes departamentos u organismos que intervienen en la ejecución del proceso;
- f)* Representa una ayuda para refinar los detalles del diseño de un plan propuesto para un proceso;
- g)* Es un medio para encauzar la experiencia adquirida en la ejecución de procesos similares;
- h)* Representa un buen método para entrenar personal en la preparación de programas.

Cabe señalar que la técnica de gráfica de flechas permite también su aplicación en el caso de programas de funcionamiento.

## 6. EL MÉTODO DE LA TRAYECTORIA CRÍTICA

Dentro de la técnica mencionada se define la programación del proceso productivo como la elaboración de tablas o gráficas en las que se muestran los tiempos de duración, de iniciación y de términos de las actividades del proceso. Dentro de la técnica de presupuesto por programa, se considera que el objetivo de un programa es identificar un producto final que se alcanzará con la ejecución de un proceso. Cada proceso para alcanzar un producto final puede dividirse en distintas partes, a las que se denominan actividades o proyectos.

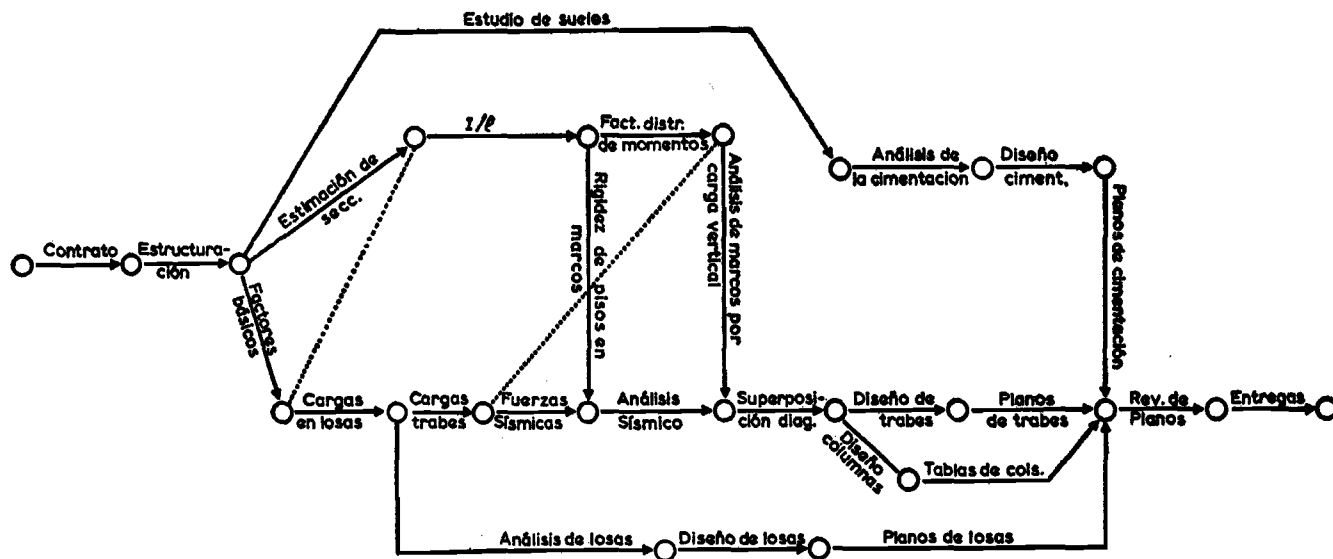
Es importante, al hacer la programación de un proceso, distinguir dos aspectos:

*a)* la selección de la duración de cada actividad, y *b)* la selección del tiempo en que se va a iniciar cada actividad.

Al hacer la selección de la duración de cada actividad se debe considerar la influencia de dicha duración en los siguientes factores: *a)* duración del proceso, *b)* definición del costo y los recursos requeridos para realizar la actividad, y *c)* el costo del proceso.

Con respecto a la selección del tiempo de iniciación de cada actividad, cabe señalar que depende de: *a)* las secuencias de la actividad respecto a las otras actividades del proceso, de acuerdo con el programa elaborado; *b)* posibilidad de desplazar la terminación de la actividad sin retrasar la duración

# PLAN PARA UN PROYECTO ESTRUCTURAL DE UN EDIFICIO



FUENTE: Melchor Rodríguez, *op. cit.*

del proceso; y c) estudiar una eficiente distribución del tiempo de duración del proceso de los recursos requeridos para efectuarlo.

Una vez que se ha formulado el programa para un proceso productivo, la programación de él no puede hacerse si no se determinan las duraciones posibles para cada actividad, y el costo y los recursos requeridos correspondientes a cada duración, es decir, se debe cuantificar el proceso.

La cuantificación de un proceso puede ser total o seleccionada. Es total si para cada actividad se determinan todas las duraciones posibles, y el costo y los recursos requeridos correspondientes. Y es seleccionada si para cada actividad del proceso se selecciona una duración con el costo y los recursos requeridos correspondientes. A su vez, la selección de una cuantificación puede ser preferente o forzada, dependiendo de las condiciones en que deba realizarse el proceso productivo. Con respecto a la duración seleccionada para las actividades de un proceso, ellas pueden ser las duraciones normales, las duraciones límites o duraciones intermedias de ellas.

De acuerdo con la técnica de la trayectoria crítica, los tiempos y los eventos de un proceso productivo cualquiera pueden representarse por puntos en un eje de tiempos. En este eje, una actividad puede representarse mediante una barra recta. De conformidad con la técnica que se describe, pueden existir holguras totales o tiempo flotante total en la actividad. Esta holgura existe cuando se logra que la terminación del proceso tenga lugar en el tiempo prefijado, de modo que si la terminación de cierta actividad se retrasa, la finalización del proceso como un todo no se retrasa. La holgura de una actividad cualquiera de un proceso productivo es, pues, el mayor tiempo que puede retrasarse la terminación de una actividad sin retrasar la finalización del proceso.

Se denomina holgura libre de una actividad, al mayor tiempo que puede retrasarse la terminación de la actividad sin afectar las holguras de las otras actividades del proceso.

Una vez que se ha hecho la selección de duraciones a las actividades de un proceso productivo, quedan definidos los tiempos para los eventos del proceso y, por consiguiente, las holguras de las actividades del mismo. Según los especialistas en la materia, se llaman actividades críticas de un proceso productivo a aquellas para las cuales la holgura total es nula. Y se denomina trayectoria crítica al conjunto de actividades críticas del proceso. Se llaman eventos críticos del proceso a los que tienen lugar en la iniciación o terminación de las actividades críticas.

Una vez hecha la selección de duración para las actividades de un proceso productivo, se puede realizar el análisis mediante métodos de trayectoria crítica, que consta de tres fases: a) determinación de los tiempos inicial y terminal para cada evento del proceso; b) determinación de las holguras para cada actividad; y c) clasificación de las actividades en orden creciente de cociente de la holgura total de la actividad entre la duración del mismo.

Para efectuar los cálculos de las fases b) y c) se usa la llamada tabla de tiempo para el proceso productivo.

Los valores de una tabla de tiempos pueden representarse gráficamente en forma de diagrama de barras. Para ilustrar con un ejemplo práctico la aplicación de las técnicas señaladas, se incluye la formulada para el proyecto de construcción de la represa "La Villita" elaborada por la Comisión del Río Balsas, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos de México.

Un ejemplo de aplicación del método a presupuestos gubernamentales es el que se ha tomado del trabajo del estado de Guanabara, Brasil, titulado

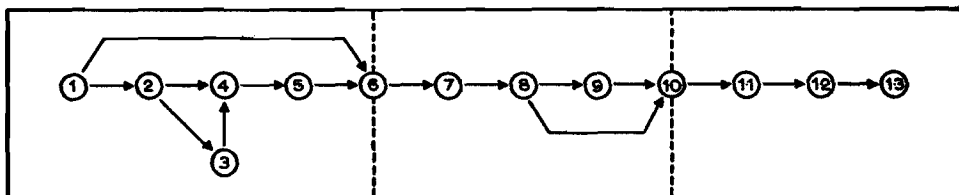
## MÉXICO: TABLA DE TIEMPOS DEL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESA "LA VILLITA" \*

CONCEPTO	CANTIDAD	U	1964					1965					1966					1967														
			J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
<b>D (DESVÍO)</b>																																
1.- Exc. portal aguas arriba. 1a. etapa.	240 000	m³																														
2.- Exc. túneles aguas arriba. 1a. etapa.	100	m <sup>1</sup>																														
3.- Exc. portal aguas arriba. 2a. etapa.	20 000	m³																														
4.- Banqueo túneles aguas arriba.	100	m <sup>1</sup>																														
5.- Exc. portal aguas abajo. 1a. etapa.	130 000	m³																														
6.- Exc. túneles aguas abajo. 1a. etapa.	420	m <sup>1</sup>																														
7.- Exc. portal aguas abajo. 2a. etapa.	20 000	m³																														
8.- Banqueo túneles aguas abajo.	420	m <sup>1</sup>																														
9.- Exc. canal de acceso aguas arriba.	290 000	m³																														
10.- Exc. canal de acceso aguas abajo.	120 000	m³																														
11.- Armado formas y colado plantilla.	2 de 12 ms.																															
12.- Revestimiento bóveda sin cubeta.	520	m <sup>1</sup>																														
13.- Colado cubeta.	520	m <sup>1</sup>																														
14.- Revestimiento en portales aguas arriba.	5 000	m²																														
15.- Revestimiento en portales aguas abajo.	3 500	m²																														
<b>O (OBRA DE TOMA)</b>																																
1.- Exc. bóveda rama inclinada.	30	m <sup>1</sup>																														
2.- Concreto bóveda rama inclinada.	30	m <sup>1</sup>																														
3.- Banqueo rama inclinada.	2 000	m²																														
4.- Concreto obra de toma.	14 000	m³																														
5.- Cierre río y desvío por T-1 y T-2.																																
6.- Cierre flad y tapones.																																
<b>C (CORTINA)</b>																																
1.- Elev. isla a nivel +10.	140 000	m³																														
2.- Constr. del canal de desvío.	300	m <sup>1</sup>																														
3.- Terrapién de inyección 1a. etapa.	37 000	m³																														
4.- Pantalla impermeable 1a. etapa.																																
5.- Ataguíos 1a. etapa (margen derecho).	180 000	m³																														
6.- Cortina 1a. etapa.	830 000	m³																														
7.- Ataguíos 2a. etapa a arriba del c. desv.	85 000	m³																														
8.- Ataguíos 3a. etapa a abajo del c. desv.	20 000	m³																														
9.- Terrapién inyección 2a. etapa.	75 000	m³																														
10.- Pantalla impermeable 2a. etapa.																																
11.- Cortina 2a. etapa.	550 000	m³																														
12.- Cortina 3a. etapa.	510 000	m³																														
<b>V (VERTEDOR)</b>																																
1.- Concreto acceso.	900 000	m³																														
2.- Exc. para alisar cimacio.	180 000	m³																														
3.- Exc. rampa canal y tanque amort.	1 250 000	m³																														
4.- Conc. muros plant. cent y cimacio.	33 000	m³																														
5.- Conc. pilos puente.	10 000	m³																														
6.- Concreto puente.	500	m³																														
7.- Fabricación compuertas.	7	pza.																														
8.- Transporte compuertas.	7	pza.																														
9.- Montaje compuertas.	7	pza.																														
10.- Barr. para drenes y andos a 5°.	7 500	m <sup>1</sup>																														
<b>T (TOMA PARA RIEGO)</b>																																
1.- Exc. cielo abierto.	24 000	m³																														
2.- Exc. túnel margen derecho.	240	m <sup>1</sup>																														
3.- Exc. túnel margen izquierda.	140	m <sup>1</sup>																														
4.- Conc. estructuras.	700	m³																														
5.- Conc. túneles.	1 252	m³																														
6.- Instalación de compuertas.	4	pza.																														

MIGRAMA TOTAL  
 ACTIVIDAD NO CRÍTICA  
 ACTIVIDAD CRÍTICA

\* Elaborada por la Comisión del Río Balsas, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos de México.

BRASIL: ESTADO DE GUANABARA: PROYECTO DE URBANIZACIÓN Y COMUNICACIONES \*



*Actividades para cada obra o conjunto de obras*

- 1- 2. Anteproyecto, sondeos, estudios preliminares, etc.
- 2- 4. Proyecto completo y detalles.
- 2- 3. Especificaciones completas.
- 3- 4. Diagramación sumaria para licitación.
- 4- 5. Presupuesto detallado de la obra.
- 5- 6. Programación de la obra.
- 1- 6. Títulos de propiedad, etc.
- 6- 7. Procesamiento para licitación.
- 7- 8. Realización de la licitación y adjudicación.
- 8- 9. Asignación y contratación de la obra.
- 9-10. Registro por el organismo competente.
- 8-10. Replanificación de acuerdo con el contrato.
- 10-11. Expedición del memorándum de iniciación.
- 11-12. Ejecución y control de la obra.
- 12-13. Aceptación provisoria.

\* Secretaría de Obras Públicas.

*Normas para elaboração da proposta orçamentaria. Coordenação de Planos e Orçamentos 1965, que se incluye en el cuadro adjunto.*

El diagrama de barras permite determinar las distribuciones posibles en el tiempo de los recursos requeridos para realizar un proceso productivo. Para obtener la distribución de estos recursos es conveniente preparar una tabla de recursos requeridos. Esta tabla permite representar los materiales, el personal, el equipo o el capital de determinadas clases que se necesitan para ejecutar el proceso. Con esta información se pueden formular diagramas de recursos requeridos, los cuales permiten conocer de antemano la cantidad total de recursos que se necesita en cada día durante la ejecución del proceso; precisar si la cantidad requerida de un recurso cualquiera es superior en un cierto intervalo de tiempo a la cantidad disponible en dicho intervalo; conocer los períodos en que no se necesita de un determinado recurso; precisar si la distribución de los recursos requeridos es conveniente debido, por ejemplo, a concentración en períodos cortos, a acumulación rápida de un recurso, y a períodos largos e intermitentes de no utilización del recurso (equipo, personal especializado, etc.); organizar las compras, las pedidos y la contratación de recursos; determinar la subconcentración de partes del proceso, etcétera.

Como se ha visto, el método de la trayectoria crítica facilita la programación de las actividades de un proceso productivo y permite determinar los

BRASIL: ESTADO DE GUANABARA: TABLA DE DISTRIBUCIÓN DE TIEMPO DEL PROYECTO DE URBANIZACIÓN

<table><tr><td>4</td><td>23</td><td>08</td><td>9</td><td>1</td><td>2</td><td>1</td><td>1</td></tr><tr><td>ANEXO</td><td>SUB-ANEXO</td><td>UNIDAD</td><td>PROY.</td><td>PROGR.</td><td>CATEG.</td><td>GASTO</td><td>CONSIG.</td></tr></table>								4	23	08	9	1	2	1	1	ANEXO	SUB-ANEXO	UNIDAD	PROY.	PROGR.	CATEG.	GASTO	CONSIG.	TIEMPO DE ACTIVIDADES PARA CADA OBRA ( DÍAS )														Fl. nº ..... de ..... ..... fls.		
4	23	08	9	1	2	1	1																																	
ANEXO	SUB-ANEXO	UNIDAD	PROY.	PROGR.	CATEG.	GASTO	CONSIG.																																	
SUB-CON-SIGNACIÓN	ÍTEM	ADJUDICA-CIÓN	NÚMERO DE ORDEN	DESCRIPCIÓN DE OBRA			1-2	2-3	2-4	3-4	4-5	5-6	1-6	6-7	7-8	8-9	9-10	8-10	10-11	11-12	12-13	COSTO DE OBRA	VALOR DE REAJUSTE																	
				TIPO	LOCAL	DIMENSIONES																																		
33	03	2	1	Remode-lación de sede	X Región		30	30	5	5	10	5	5	10	10	20	30	20	10	60	20	3000	1000	4/65																
56	04	1	2	Viaducto de marineros	Av. Pres. Vargas		10	20	10	5	25	10	10	5	5	5	10	10	2	100	13	300 000	100 000	5/65																
53	03	1	4	Urbani-zación pavimen-tación drenage	Rua Joaquim Nabuco	2000mx7m	45	20	90	15	15	15	200	30	30	15	15	20	50	150	30	80 000	8 000	8/65																

recursos requeridos para ejecutar el proceso. Además, hace posible la programación de un análisis del proceso productivo.

El análisis financiero se hace elaborando un programa de financiamiento, tomando en cuenta el programa de actividades, el diagrama de gastos requeridos, el programa de pagos, el programa de ingresos y gastos acumulados, etcétera.

Por último, cabe señalar que el método permite la determinación del costo mínimo asociado a cada duración posible de un proceso productivo. Para hacer estos cálculos se utilizan distintos métodos, cuya exposición excede los marcos de este trabajo. Estos métodos requieren una planeación cuidadosa del proceso productivo utilizando la gráfica de flechas, cuantificación suficientemente precisa a las actividades componentes del proceso y computadoras electrónicas de capacidad adecuada. Naturalmente, los resultados que se logren con estos métodos serán tan dignos de fe como lo sean los datos de partida utilizados.

Con todos los métodos empleados se puede hacer una planeación inicial de un proceso productivo. Como puede estar basada en datos estimativos, probablemente se requerirá la revisión periódica de la planeación inicial. Ésta se justifica ampliamente al verificar la realización práctica del plan trazado. En ella se pueden detectar errores en la duración y en la cuantificación de algunas actividades; también puede suceder que algunas actividades se retrasen por causas imprevistas; o bien que sea necesario modificar algunas partes del proceso; o, finalmente, que no sea posible disponer de ciertos recursos con la rapidez necesaria.

El método de la trayectoria crítica permite analizar los efectos que producen los hechos anteriores y hace posible adoptar decisiones para contrarrestar los problemas que afectan al logro de los objetivos. Posibilita, además, hacer los cálculos para permitir las modificaciones a lo programado, facilitando así un control eficiente del proceso productivo en su fase de ejecución.

Como las actividades de un proceso productivo pueden ser críticas o con holgura total nula, o no críticas o con holgura total no nula, se pueden distinguir dos situaciones. Si las actividades no tienen holgura y hay un retraso en ellas, todo el proceso sufre el mismo retraso, o a la inversa, si una actividad crítica se adelanta, se puede acortar el proceso en el mismo tiempo o en un tiempo menor, dependiendo esto de las duraciones de las trayectorias no críticas.

Por otro lado, si las actividades no críticas se retrasan un tiempo, menor o igual que su holgura total, la duración del proceso no se altera. En cambio, si dicho retraso excede la holgura libre de la actividad, el retraso de ella modificará la fecha de iniciación más próxima de las actividades que se encuentren en las trayectorias que se inician con la actividad en cuestión.

Desde el punto de vista del control de la ejecución de un plan para un proceso productivo, es obvio que las actividades más importantes son las críticas, y aquellas para las cuales el cociente holgura total-duración es pequeño.

Con respecto al control de los programas de recursos requeridos, también puede sufrir modificaciones. En este sentido, cabe señalar que una modificación en la duración de una actividad puede alterar el programa de actividades y la rapidez de utilización de los recursos requeridos, de lo que se concluye que si cambia la duración de una actividad, también varían los programas de recursos necesarios para su ejecución.

Por cierto que la revisión de los programas de actividades y de recursos durante la ejecución de un proceso productivo, puede hacer necesario repetir algunas de las operaciones que forman el ciclo del método de la trayectoria crítica. Existen varios ciclos de operaciones, dependiendo el que se elija de la cantidad de información de que se disponga, de la situación que motive la revisión y del tiempo y los elementos de cálculo disponibles. (El ciclo dinámico de método de la trayectoria crítica aparece representado en la gráfica adjunta y en ella se puede ver cada una de las fases que se han mencionado en esta sección.)

## 7. MÉTODO DE PROGRAMACIÓN, EVALUACIÓN Y REVISIÓN (PERT)

Esta técnica comienza a ser cada vez más reconocida como un método que facilita la planeación de procesos productivos. Desde 1958, en que se utilizó por primera vez en el control del programa del proyectil Polaris, muchas industrias vienen adoptando esta metodología. Para aplicar el método PERT se requiere la planeación previa del proceso y que este plan haya sido representado en un diagrama de flechas, tal como se describió antes. El método considera como punto de partida la medición de la duración de la actividad. Esta, según los especialistas en esta técnica, depende de los siguientes factores: a) cantidad y calidad de los recursos que se apliquen a la ejecución de la actividad; b) métodos de ejecución utilizados; y c) condiciones en que se ejecuta.

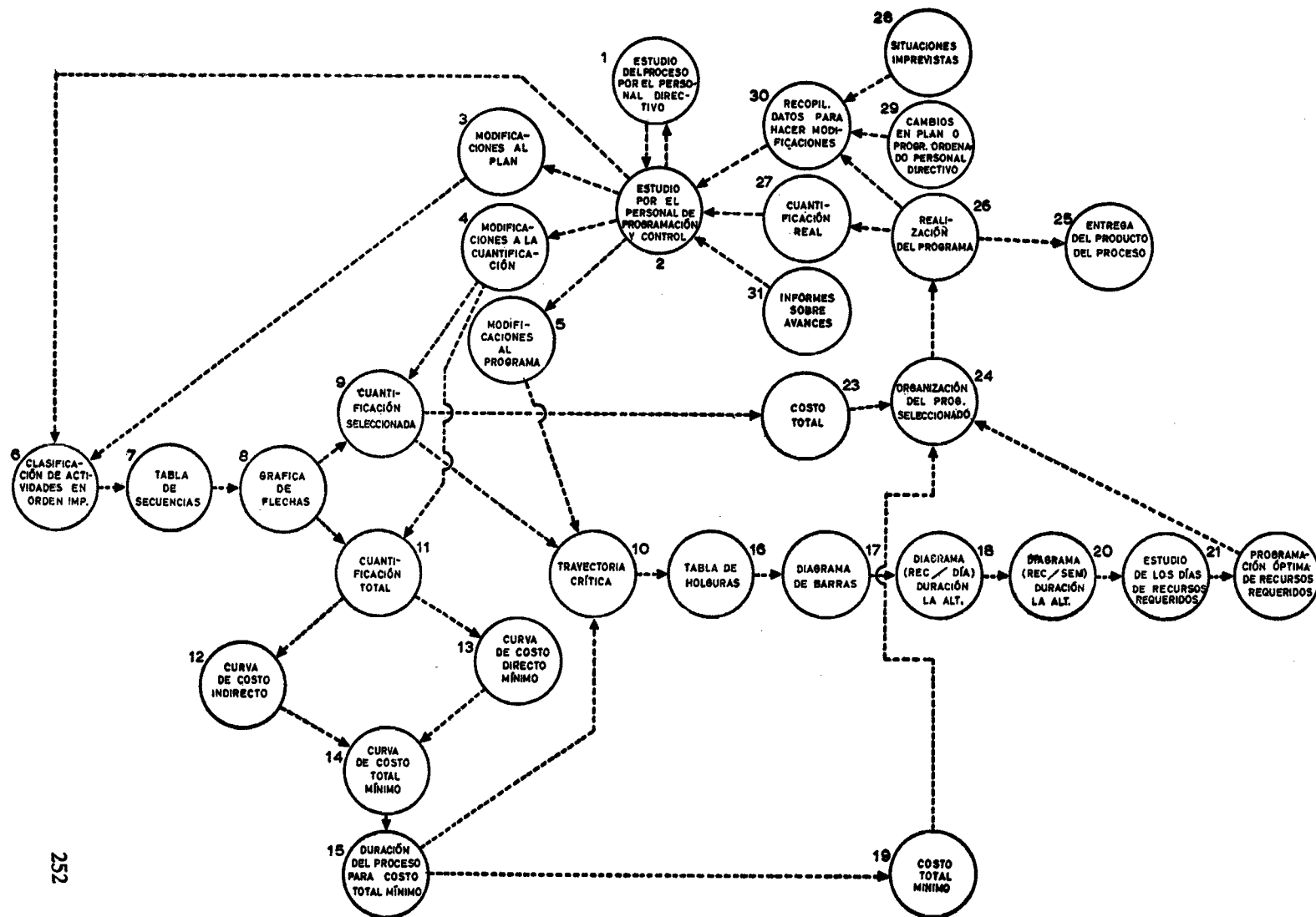
Si los factores anteriormente mencionados pudieran permanecer constantes, la repetición de cualquiera actividad determinaría que la duración fuera la misma. Pero, no obstante, la experiencia ha demostrado que existen factores dependientes del azar que influyen sobre la ejecución de una actividad, lo que trae como resultado que la duración de una actividad cualquiera sea una variable aleatoria, cuya distribución de probabilidades tiene características que dependen del grado de control que pueda tenerse en los tres factores de ejecución mencionados. De esta manera, mientras mayor sea el grado de control que se ejerza en la ejecución de la actividad, menor resultará la dispersión de su distribución de probabilidades, y a la inversa.

La distribución de probabilidades de la duración de una actividad correspondiente a factores de ejecución dados puede determinarse, según los especialistas, mediante dos procedimientos: a) repetir la actividad un número suficiente de veces y hacer un análisis cuantitativo de las duraciones observadas; y b) suponer el tipo de la distribución y hacer una estimación de los parámetros de la misma, con base en ciertas duraciones estimadas por especialistas en la ejecución de la actividad. Se considera que el primer procedimiento es el verdaderamente confiable, pero tiene la desventaja de que sólo se le puede usar cuando la actividad forma parte de un proceso repetitivo, por lo que la mayoría de las veces se debe recurrir al segundo procedimiento.

Para utilizar el método PERT como una manera de determinar la distribución de probabilidades de la duración de una actividad cualquiera, se deben tener en cuenta las siguientes ideas. Se pueden estimar tres duraciones para la actividad:

- a) duración optimista;
- b) duración pesimista;
- c) duración más probable.





Cada una de estas categorías se define en términos matemáticos y estadísticos, cuya explicación excede los objetivos de este capítulo.

En cuanto al control de la realización de un programa elaborado mediante el método PERT, se siguen los mismos procedimientos indicados para el control de un programa elaborado con el método de trayectoria crítica. Cabe destacar que el método PERT proporciona probabilidades de realizar cada una de las actividades en una duración menor o igual que la programada, y que, por consiguiente, muestra en forma probabilística el riesgo de no lograr dicha duración. Por lo tanto, si en una actividad este riesgo es alto, debe ejercerse un mayor control en la realización de la actividad.

A fin de controlar el costo de ejecución de un programa, se ha desarrollado el método PERT-COST, a través de las experiencias del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

#### 8. IMPORTANCIA DE LOS MÉTODOS DE TRAYECTORIA CRÍTICA Y DE PLANEACIÓN, EVALUACIÓN Y REVISIÓN

Por lo que se ha discutido anteriormente, es razonable pensar que en el futuro próximo estos métodos tiendan a aplicarse cada vez más en la planeación de procesos para producir servicios y bienes de capital, dando así una orientación más adecuada para la ejecución de dichos procesos y para su control.

El profesor Melchor Rodríguez considera las siguientes ventajas que pueden derivar de estas técnicas: "Los métodos CPM y PERT permiten realizar eficientemente las fases de planeación y control. Por otro lado, como la aplicación de estos métodos requiere la descomposición del proceso, puede hacerse eficientemente departamentalizando dichas actividades en la forma más conveniente para la empresa que va a realizar el proceso. Esta departamentalización permite determinar el personal directivo y administrativo necesario para ejecutar el proceso, señalar las funciones de cada departamento y precisar las relaciones interdepartamentales. Asimismo, atendiendo a los programas de trabajo y de recursos requeridos para ejecutar un proceso productivo, elaborados con los métodos CPM o PERT, es posible diseñar los sistemas de control de personal, materiales, equipos y dinero en la forma más eficiente para lograr los objetivos del plan elaborado para el proceso. Definidos los departamentos y los sistemas de control de recursos, puede diseñarse la red de flujo de información de control, de manera que al realizar el proceso sea posible disponer de dicha información en forma oportuna y precisa, para poder tomar decisiones acertadas."

Empleando los métodos CPM o PERT como se ha indicado en el párrafo anterior, es posible realizar efectivamente la dirección científica de procesos productivos, meta que no había sido alcanzada, y lograr con ello grandes ventajas económicas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Melchor Rodríguez, *Aplicación en ingeniería de métodos modernos de planeación, programación y control de procesos productivos*, México, 1962.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ascher, Harold, *Cost-Quantity Relationships in the Air Frame Industry*, Project Rand, 1956.
- Bowman, E. H. y Fether, R. B., *Analysis for Production Management*, Homewood, Illinois, 1957.
- Bobak, E. T., *The Design, Implementation, and Operation of a Pert System on a Space Program*, Aerospace Co. Report, febrero de 1962.
- Bureau of Research and Development, Fed. Aviation Agency, *Managing a Development Program*, 1960.
- Churchman C. W. y Ackoff R. L., *Introduction to Operations Research*, John Wiley, Nueva York, 1957.
- DOD/NASA Guide, *Pert/Cort Out put Reports*, Draft Suppl., N° 1, 1963.
- Fulkerson, D. R., "Expected Critical Part Lengths in Pert Net Works", *Operations Research*, Vol. 10, N° 6, noviembre-diciembre de 1962.
- Howard Business Review, "The ABC of the Critical Path Method", septiembre-octubre de 1962.
- Kelley, J., "Critical Path Planning and Scheduling: Mathematical Basis", *Operational Research*, Vol. 9, N° 3, mayo-junio de 1961.
- Marshall, A. W. y Meckling W. H., *Predicatability of the Cost, Time, and Success of Development*, Rando Corporation, 1959.
- Malcom, D. G., Roseboom, J. H., Clark, C. E., y Fazar, W., "Application of a Technique for Research and Development Program Evaluation", *Operations Research*, Vol. 7, N° 5, septiembre-octubre de 1959.
- MacCrimmon, K. R. y Ryavec, C. A., *An Analytical Study of the Pert Assumptions*, Rand Co., diciembre de 1962.
- Willer, Robert, *Schedule, Cost and Profit Control with Pert*, McGraw-Hill Book G., Nueva York, 1963.
- Peck, Merton y Scherer, Frederick, *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*, Harvard University, Mass., 1962.
- Pearlman, Jerome, "Engineering Program Planning and Control through the Use of Pert", *IRE Transactions on Engineering Management*, Vol. 7, 1960.
- Rodríguez, Melchor, *Aplicación en ingeniería de métodos modernos de planeación y control de procesos productivos*, México, 1962.

## *La estructura del presupuesto-programa*

### I. CONCEPTOS GENERALES

Los distintos países que han implantado sistemas de presupuestos por programas y actividades no se han puesto de acuerdo aún sobre las modalidades que es necesario seguir para la estructuración de los programas que deben incluirse en el presupuesto. Ello se debe a que hasta ahora no se ha intentado unificar las pautas conforme a las cuales debe prepararse y presentarse un programa dentro del documento presupuestario.

Las ventajas que pueden derivarse de la presentación uniforme de los programas dentro del presupuesto son varias. En primer lugar, permitiría que los programas de los distintos sectores en que se divide la actividad pública puedan estudiarse en términos comparativos a través del uso uniforme de ciertos conceptos básicos para la preparación de dichos programas y para su presentación. En segundo lugar, se apreciarían con mayor facilidad los beneficios que derivan del programa y sus costos, haciendo posible la evaluación técnica de ellos, lo que permitiría la fijación más razonable de grados de prelación. En tercer lugar, se podría estudiar el grado de compatibilidad y consistencia interna de cada programa, puesto que en sus distintas partes se mostrarían con claridad las metas cuantitativas en términos de productos finales, las actividades y tareas concretas que sería preciso ejecutar para alcanzar dichas metas, los distintos insumos materiales y de fuerza de trabajo que se necesitarían para efectuar las actividades y tareas propuestas, y los costos totales del programa. El establecimiento de coeficientes de rendimiento de los recursos permitiría medir el grado de eficiencia con que se les está empleando y determinar la consistencia entre las metas y los medios. En cuarto lugar, una adecuada estructuración de los programas presupuestarios facilitaría la coordinación entre los programas de acción a corto plazo, contenidos en el presupuesto anual, y los planes de desarrollo a largo y mediano plazo. En quinto lugar, permitiría identificar y medir los costos de los productos finales, de los insumos, de las actividades específicas, en términos generales y unitarios. En sexto lugar, haría posible controlar mejor los resultados y la contabilización de los gastos, mediante la comparación entre las metas propuestas y los logros alcanzados, y entre los gastos proyectados y los gastos efectivos, permitiendo evaluar la eficiencia con que está operando el gobierno.

Las pautas sobre la elaboración y la presentación uniforme de los programas pueden referirse a la estructuración de un programa sectorial o ministerial, o a la estructuración de un programa específico. Con respecto al primer aspecto, cabe recordar que generalmente un programa sectorial, como el programa de desarrollo agropecuario, o el programa educacional, quedan a cargo de un ministerio encargado de la respectiva función. Conviene, por consiguiente, elaborar un conjunto de normas para la presentación del programa de cada sector en el presupuesto fiscal anual, de manera que aquél aparezca coordinado con el programa sectorial correspondiente dentro del plan de des-

arrollo. Asimismo, es indispensable fijar criterios acerca de la forma de presentar los programas específicos, sean éstos de funcionamiento de la administración pública o de inversión.

## II. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN COORDINADA DE UN PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL Y DE LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO

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

### 1. PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO MINISTERIAL

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

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

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

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

a dar mayor importancia a las funciones sanitarias, y dentro de ellas a las relativas al fomento de la salud, en desmedro de las previsionales.

La política que realizará el ministerio se ejecuta a través de distintos programas. Conviene, en consecuencia, describir brevemente las metas a largo y mediano plazo establecidas en los planes sectoriales de desarrollo económico, y en seguida explicar los distintos programas de acción que llevará a efecto el ministerio en el año próximo con el propósito de cumplir la parte de las metas que corresponda en ese período. Se acostumbra a presentar por separado los programas de operación de los programas de inversión, aplicando en este sentido el criterio que inspira la clasificación económica del gasto; posteriormente, dentro de la parte de operación se enumeran las distintas funciones que se cumplirán, de acuerdo con los criterios de la clasificación por funciones, detallándose en seguida cada función en programas, los cuales se enumeran correlativamente. Los programas deben detallarse y presentarse conforme a las necesidades de los planes sectoriales de desarrollo; por ejemplo, en la función de desarrollo agropecuario del Ministerio de Agricultura conviene detallar los programas de fomento agrícola, de fomento ganadero, de extensión agropecuaria, de defensa de los recursos naturales, etc. A su vez, al presentar cada uno de estos programas, deben indicarse sus componentes principales, como los subprogramas y las actividades concretas que se han de realizar. En esta parte del presupuesto del ministerio, conviene presentar un resumen de las metas y costos de los programas para el año próximo, de acuerdo con lo ya expuesto. Con relación a cada programa, es aconsejable indicar la unidad de medida del producto final fijado como meta, por ejemplo, número de alumnos por educar, o número de expedientes por tramitar; en seguida sería necesario establecer en términos cuantitativos la magnitud de la meta fijada para el año siguiente; y luego el costo de cada unidad de meta fijada; después se calcularía el costo total del programa multiplicando la cantidad fijada como meta por el costo unitario; y, finalmente, se agregarían los gastos de transferencia del programa a fin de determinar los gastos totales del programa de operación. La misma metodología se seguiría para la presentación de los distintos subprogramas y actividades que forman el programa.

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

Un grave inconveniente para la presentación integral de los programas sectoriales anuales es que la realización de ciertos programas se encomienda a distintos organismos ejecutivos. En los países de América Latina es frecuente que se creen instituciones autónomas para ejecutar algunos subprogramas y actividades específicas; tal es el caso de la agricultura, donde el ministerio respectivo tiene a su cargo algunos aspectos del programa de desarrollo agrícola, quedando el resto a cargo de entidades autárquicas. Lo anterior plantea la necesidad de buscar, o una integración administrativa que centralice la administración, o la elaboración de presupuestos funcionales que abarquen todo el sector público.

## 2. FORMULARIOS PARA LA PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO MINISTERIAL

El propósito de los formularios es recoger la información del presupuesto de cada ministerio, con el fin de conocer el marco de acción que configurará la división de programas.

*Encabezamiento:* nombre del ministerio

1. Base legal: citar la Ley o Decreto que creó el ministerio y sus atribuciones.

2. Funciones principales: enumerar las funciones principales que cumple el ministerio por disposición de las leyes vigentes y decretos reglamentarios respectivos.

3. Organización: dar la estructura orgánica del ministerio y presentar una hoja aparte con el organograma administrativo.

4. Política del ministerio: definir en términos generales la política del ministerio, para el próximo año, respecto a las funciones que le son encomendadas por ley y demás disposiciones. La política debe ser explicada en relación con el criterio económico y funcional del gasto. Con este fin, los gastos deberán ser presentados por renglones económicos y con criterio funcional.

5. Resumen de metas y costos de los programas del ministerio. Consiste en: *a)* resumir el costo de los programas y sus componentes (subprogramas y actividades) para cada ministerio; *b)* expresar en unidades físicas las metas anuales que el ministerio pretende cumplir en el año; y *c)* establecer el costo unitario y los gastos de operación para cada programa.

Las columnas que se incluyen en el cuadro correspondiente, tienen los siguientes usos:

*Descripción:* esta columna debe contener el nombre del programa y sus componentes.

*Unidad de medida:* la unidad en que se mide el resultado final, por ejemplo: alumnos a educar, kilómetros de carretera a pavimentar, etcétera.

*Metas para el año:* fines expresados en unidades físicas de las acciones previstas en los programas, subprogramas y actividades.

*Costo unitario:* es el resultado de dividir el total de gastos de operación entre las metas de cada programa, subprograma y actividad según el caso.

*Costo de operación:* es la suma de los gastos en servicios personales, servicios generales y materiales, excluyendo las transferencias e inversiones.

*Transferencias:* son aquellos gastos que no constituyen compras de bienes o servicios y que representan sólo traspasos financieros.

*Gastos totales:* es la suma total de gastos del programa y comprende el costo de operación más las transferencias e inversiones.

6. Partidas de los gastos según el objeto adquirido: muestra los bienes y servicios que se comprarán para desarrollar las actividades o los programas del ministerio, distribuidos según la clasificación de gastos por objeto, indicando en unidades monetarias el costo de cada partida.

Para un ejemplo ilustrativo, ver Anexo-VIII a.

### 3. FORMA DE PRESENTACIÓN DE UN PRESUPUESTO ESPECÍFICO

Se incluye a continuación un caso ilustrativo práctico tomado del Presupuesto del Ecuador.

*Presentación del Presupuesto del Ministerio de Educación Pública del Ecuador, 1963.*

#### *Capítulo 5 = Ministerio de Educación Pública*

##### **1. Base legal:**

El Ministerio de Educación Pública fundamenta su existencia y su funcionamiento en el Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 22 de febrero de 1945; Constitución Política de 1946-47; Decreto Ejecutivo N° 1297 de 27 de junio de 1956; Decreto Legislativo de octubre 24 de 1957; Decreto Ejecutivo N° 632 de 9 de diciembre de 1960 y sobre las disposiciones constantes en las leyes codificadas en 1960: de Régimen Administrativo, Orgánica de Hacienda, Régimen Municipal, de Escalafón y Sueldos del Magisterio.

##### **2. Funciones principales:**

Organizar, fomentar y desarrollar la educación preescolar, primaria, secundaria, normal, especial y superior. Realizar la planificación y evaluación del desarrollo educativo del país. Llevar a cabo programas de educación de adultos. Desarrollar programas de extensión cultural. Auspiciar y fomentar el incremento de bibliotecas, publicaciones y obras de carácter docente, científico y literario. Favorecer el establecimiento de museos, laboratorios, observatorios y centros de investigación, coordinando las actividades que al respecto llevan a cabo otras instituciones. Incrementar las relaciones del Ecuador con el resto de países sobre problemas de carácter educativo. Fomentar la educación física y deportes.

##### **3. Organización:** (Ver gráfica de Organización N° 7.)

##### **4. Política del Ministerio:**

El Ministerio de Educación Pública durante el año de 1963, a más del cumplimiento de las leyes pertinentes, dará especial énfasis a los siguientes aspectos: se procurará ampliar las posibilidades técnicas y materiales para dar oportunidad a que el mayor porcentaje de niños en edad escolar asista a la escuela, a fin de evitar el crecimiento del analfabetismo y, más aún, reducir porcentualmente el déficit de niños sin escuela. Se procurará dar oportunidad a todos los niños de la República para que reciban educación en los seis años primarios, evitando la existencia de escuelas de solamente tres o cuatro grados. Se orientará la educación secundaria en tal modo de preparar a la juventud en forma conveniente a los intereses nacionales, enfatizando en la formación de profesionales en ramas técnicas: artesanal, industrial, agrícola, comercial y en la formación de profesorado primario y secundario. Se realizará la investigación de la realidad educativa del país, en los aspectos cuantitativos y cualitativos para, en próximos años, a base de un censo educativo nacional, disponer de las bases reales que permita la replanificación del sistema educativo. Se llevará a cabo la evaluación estadística de algunos aspectos del rendimiento cualitativo del sistema, en los niveles primario y secundario. Se capacitará profesionalmente al mayor número de profesores que ejercen la docencia sin la preparación técnica especial. Se desarrollará un plan nacional de alfabetización y educación de adultos con el objeto de reducir el porcentaje de analfabetos del país y dar a los



adultos alfabetizados una instrucción primaria acelerada, paralela a un adiestramiento artesanal de nivel elemental. Se llevará a la práctica el plan nacional de construcciones escolares en la parte asignada al año de 1963. Se desarrollará un plan de extensión cultural con el objeto de contribuir al mejoramiento de las costumbres y nivel de vida de las comunidades, especialmente rurales. Se fomentará y orientará la práctica de los deportes, en escala nacional, e iniciará la ejecución de programas de recreación para niños y adultos. Se reglamentará mejor la concesión de becas para la enseñanza secundaria y superior, de modo que se unifiquen sus montos y se distribuya, considerando, por una parte, las condiciones de los agraciados y, por otra, la necesidad de dar mayor impulso a los estudios de carácter técnico, más directamente interesados en el desarrollo económico del país. Se fomentará el desarrollo de la educación superior atendiendo, preferentemente, los ramos de carácter técnico.

**5. Resumen de las asignaciones para el Ministerio de Educación según el objeto del gasto**

(En miles de sucres)

<i>Concepto</i>	<i>Egresos efectivos 1961</i>	<i>Codificado junio 30 1962</i>	<i>Proforma 1963</i>
<i>Total</i>	<i>232 725</i>	<i>277 151</i>	<i>307 749</i>
Trabajos técnicos	...	50	50
Fomento de la educación física y deportes	549	150	150
Campaña de alfabetización	...	880	...
Gastos generales	35	26	26
Enseñanza particular gratuita	...	408	408
Dietas	41	59	59
Sueldos	93 164	105 168	148 178
Nivelación de categorías	...	3 034	5 200
Jornales	...	1	1
Bonificaciones	28 210	30 091	8 953
Sueldos complementarios	1 500	1 600	2 000
De representación	96	96	96
De residencia	96	96	96
Honorarios	21	40	37
Sustituciones	56	100	150
Suspensiones	136	170	250
Aporte patronal a la Caja de Pensiones	...	26	...
Otros gastos de personal	34	1 329	75
Suministros y materiales	730	1 145	1 495
Rancho	150	320	700
Bienes muebles permanentes	555	1 728	1 938
Movilización y transporte	232	517	583
Gastos que demanden compromisos internacionales	...	70	70
Servicios	252	625	645
Correspondencia oficial en el interior de la República	398	472	472
Arrendamientos	4 049	5 028	5 120
Reparaciones, adecuaciones y repuestos	94	747	157

<i>Concepto</i>	<i>Egresos efectivos 1961</i>	<i>Codificado junio 30 1962</i>	<i>Proforma 1963</i>
Sostenimiento de medios de transporte	14	64	71
Participación de las universidades en im- puestos y tasas	5 300	5 820	6 630
Subvenciones a planteles fiscales	88 933	102 913	114 669
Subvenciones a planteles privados	2 019	5 177	2 171
Subvenciones a planteles educacionales a través de organismos descentrali- zados	201	625	162
Subvenciones a otras entidades	1 081	1 528	738
Becas	2 121	3 542	4 236
Auxilios y ayudas especiales	505	...	...
Créditos pendientes	2 153	3 500	2 150
Imprevistos	...	6	13

**6. Resumen de costos de los programas de operación del Ministerio de Educación para 1963**

(En miles de sucres)

<i>Programas</i>	<i>Costos de operación</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Total gastos de operación</i>
<b>Total</b>	<b>300 034</b>	<b>7 715</b>	<b>307 749</b>
<b>Función II = Administración general</b>			
Programa 1 = Administración central	6 979	...	6 979
<b>Función II = Planeamiento de la edu- cación</b>			
Programa 1 = Planeamiento integral de la educación	1 124	...	1 124
<b>Función III = Ejecución de programas educativos</b>			
Programa 1 = Educación preescolar y primaria	164 541	1 092	165 633
Programa 2 = Segunda educación	75 340	3 783	79 123
Programa 3 = Educación superior e in- vestigación científica	48 938	2 102	51 040
Programa 4 = Educación musical	72	...	72
Programa 5 = Educación de adultos	2 016	...	2 016
Programa 6 = Fomento de la educación física, deportes y recrea- ción	423	42	465
<b>Función IV = Difusión de la cultura</b>			
Programa 1 = Extensión cultural	601	696	1 297

### III. LA ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA ESPECÍFICO DE OPERACIÓN

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

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

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

El cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades. Se entenderá por actividad una división más reducida de cada una de las acciones desarrolladas para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a la actividad, con un costo global y unitario determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo una sección. Es así como, dentro del programa de enseñanza comercial, se pueden establecer las actividades de instrucción, medidas por el número de horas de clases dictadas, de publicación de material didáctico, de investigación, etcétera.

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

#### 1. PARTES QUE INTEGRAN UN PROGRAMA

Las distintas partes que componen un programa, ya definidas, deben formar un conjunto armónico y equilibrado, con una gran consistencia interna. Esto supone la utilización adecuada de técnicas de programación que se apoyen en una nomenclatura presupuestaria apropiada. La compatibilidad interna

de un programa y de cada una de sus partes se puede lograr fijando ciertos coeficientes de relación aplicados en las distintas etapas que es necesario cumplir para la formulación de un programa. Las distintas etapas de la formulación de un programa se resumen a continuación.

En primer lugar, debería estudiarse la magnitud de la necesidad pública que trata de satisfacer el programa. Al respecto, será necesario cuantificar el déficit real que existe en el campo específico que aborda el programa. Por ejemplo, en un programa de educación primaria habría que identificar la cantidad de alumnos potenciales que deberían incorporarse a las escuelas, y que actualmente quedan al margen de la educación. Conocida aproximadamente la magnitud del déficit real, es necesario estudiar las metas de largo y mediano plazo fijadas al gobierno para la absorción de dicho déficit. En función de dichas metas se establecerían las correspondientes al año próximo, que serán aquellas que se intentará cumplir a través del programa de acción de que se trate.

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

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

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

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

Es conveniente, además, establecer quién es el responsable del cumplimiento de las metas del programa y de la organización de los recursos humanos, materiales y financieros. Para este efecto, debe indicarse con claridad la entidad ejecutora del programa, así como las entidades ejecutoras de los subprogramas y de las actividades. Por lo general, la unidad ejecutora de un

programa será una dirección general, la unidad ejecutora de un subprograma será una división o departamento, y la de una actividad será una sección.

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

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

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

En la parte del resumen del programa se incluirán aspectos como los siguientes:

- a) descripción del programa;
- b) unidad ejecutora del programa;
- c) distribución de los gastos por subprogramas y actividades;
- d) personal del programa;
- e) materiales y equipos para el programa;
- f) distribución de los gastos del programa según el objeto del gasto;
- g) costos y coeficientes de rendimiento.

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

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

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

A continuación conviene presentar un resumen de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a dar cumplimiento a los subprogramas y actividades. En primer lugar, se presenta una clasificación del personal ocupado en el programa, indicando la especialidad de la fuerza de trabajo. Al respecto, se puede separar al personal técnico, al personal administrativo y al personal de servicio, indicando, en cada caso, el número de personas y cuál es la remuneración media que reciben, pudiéndose así calcular el total. El detalle del personal y los sueldos mensuales y anuales que reciben se deberían presentar en el anexo sobre personal que se debe agregar al presupuesto fiscal, y que sirve de base para la administración del personal y permite confeccionar las nóminas de sueldos mensuales. En seguida, hay que confeccionar un cuadro resumen que muestre la cantidad de materiales que se adquirirán para la ejecución de los subprogramas y actividades. Aquí se deberían indicar los distintos tipos de materiales que deberán comprarse, su cantidad y costo unitario y su costo total por renglones. El resumen de las partidas para adquirir los servicios personales y los materiales necesarios se presentan en un cuadro sobre distribución de las asignaciones presupuestarias según el objeto del gasto. En este cuadro aparecerá en una columna la denominación de las partidas según su objeto, y conforme al clasificador de gastos que se haya establecido, luego se incluirán las cantidades correspondientes a cada partida en las columnas para el año anterior, el año actual y el año próximo. En este cuadro, la suma de las partidas correspondientes a sueldos deberá coincidir con el total del cuadro incluido anteriormente sobre el personal del programa, y las partidas relativas a materiales y suministros, y su total deberá ser igual al del cuadro sobre materiales del programa. La parte final del resumen debería contener un cuadro con el costo total y costo unitario de las metas del programa, y una especificación de las tasas de rendimiento del personal.

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

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

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

A continuación se presentará cada una de las actividades que componen el subprograma, describiendo brevemente su naturaleza y objetivos e indicando la magnitud de los trabajos por realizar. Para este efecto, una actividad específica debe incluir en lo posible una enumeración de las tareas concretas por realizar, describiendo de esta manera el proceso a través del cual se realizará la actividad. Como las tareas no serán objeto de asignación presupuestaria, sólo se indicará la magnitud física de ellas, medidas en unidades de trabajo. Por ejemplo, si se ha establecido la actividad de vacunar 100 personas contra la tbc, habría que fijar las tareas mínimas de preparación de dosis por 100 unidades, de capacitación de vacunadores por 5 unidades, de inoculación por 100 unidades, etc. Conviene fijar los volúmenes de trabajo de cada tarea para el año anterior, para el año en curso y para el año próximo.

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

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

## 2. FORMULARIOS PARA LA PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS

Estos formularios tienen por objeto recoger la información relativa a cada programa, tanto en su parte general como de detalle.

Puede observarse que, en definitiva, el llenado de estos formularios implica un detenido trabajo de planificación de las acciones a realizar. Naturalmente, en la elaboración de la parte sustantiva de los programas debe intervenir la técnica del sector de que se trate. Se han preparado formularios, en primer término para recoger la información general. El principal propósito del formulario es presentar un resumen del programa y sus componentes.

**Encabezamiento:** nombre del programa.

1. **Descripción:** se explicará aquí la magnitud de la necesidad pública que se requiere satisfacer, especificando el déficit real en términos físicos que se desea cubrir y la magnitud del esfuerzo que debe realizarse para ello.
2. **Unidad ejecutora:** es el organismo a cuyo cargo estará el desarrollo del programa.
3. **Composición de los gastos por subprogramas y actividades:** aquí se indicarán los subprogramas y actividades que componen el programa, con las respectivas asignaciones para tres años: los dos años fiscales anteriores y el del presupuesto que se elabora.
4. **Resumen del personal del programa:** lista del personal ocupado en el programa, agrupándolo de acuerdo con las clasificaciones del servicio civil. Dar el número de personas en cada serie (grupo de clases de puestos), la remuneración media y el total anual.
5. **Resumen de las erogaciones presupuestarias según el objeto del gasto:** utilizando la clasificación de gastos, deberán distribuirse en cada rubro las partidas respectivas de los años fiscales que corresponda.
6. **Costos programados:** este renglón será llenado por la Oficina de Presupuestos.
7. **Programas conexos:** indicar los programas relacionados, sean del ministerio, de otros ministerios o de instituciones autónomas. (Para un ejemplo ilustrativo, ver el Anexo VIII b.)

En seguida, se presentan ejemplos de formularios sobre los aspectos de detalle por subprogramas y actividades. (Ver Anexo VIII c.)

**Propósito del formulario:** presenta el detalle de las partes componentes del programa.

**Descripción del subprograma:** sólo para aquellos programas que están clasificados en subprogramas y actividades. Para este objeto, debe usarse un formulario para cada subprograma con tantas copias como actividades tenga.

1. **Descripción de actividades:** en aquellos subprogramas clasificados en actividades, debe usarse un formulario para cada una de ellas. Se incluyen datos acerca de las metas de las actividades y sus costos.
2. **Unidad ejecutora:** consignar el nombre de la oficina (departamento, sección, etc.) que tiene a su cargo el desarrollo del subprograma o actividad.
3. **Trabajos:** indicar las tareas concretas a realizar para cumplir las metas de cada actividad, señalándolas en unidades físicas para tres años.
4. **Personal:** el número de personal del subprograma o actividad y su composición por series (grupos de clases de puestos).
5. **Gastos según el objeto:** indicar los gastos totales para cada subprograma y actividad, clasificados por el objeto del gasto.
6. **Plan de adquisiciones de materiales y equipos:** incluir el plan de compras y adquisiciones para ejecutar el subprograma o actividad.



## 3. MODELOS DE PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS

a) *Modelo de presentación de programas en Filipinas*

La presentación de las estimaciones presupuestarias de los departamentos y entidades se hacen de acuerdo al siguiente modelo:

1. *Departamento*

Sumario de obligaciones y nuevas asignaciones

1) *Dirección u oficina*

Sumario de nuevas asignaciones

Sumario de obligaciones

Descripción de objetivos, funciones y programa general de trabajo

Comparación entre la estructura de asignaciones antigua, actual y propuesta

*Gastos de funcionamiento**Programa I:*

Propósitos amplios del programa y descripción de los proyectos, funciones y tareas

Comparación de asignaciones y obligaciones

Obligaciones por proyectos

Obligaciones del programa por objeto del gasto

Cuadro de sueldos y salarios

Análisis de los cambios en las obligaciones estimadas correspondientes al año fiscal vigente y al año presupuestario

*Proyecto 1:*

Justificación del proyecto:

Total de obligaciones del proyecto

Descripción de las principales tareas

Medición del trabajo del personal, incluyendo una explicación narrativa de hechos significativos o variaciones significativas en los costos unitarios

Justificación propia:

Justificación narrativa

*Gastos de capital**Programa III:*

La misma disposición que el Programa I, excluyendo el "análisis de los cambios en las obligaciones estimadas correspondientes al año fiscal vigente y al año presupuestario", y otros cuadros que no son aplicables.

# ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA DEL PRESUPUESTO DE FILIPINAS

## Gastos de funcionamiento

### Programa I. Fomento de la producción de arroz y de maíz

Para el fomento de la producción de arroz y de maíz, incluyendo investigaciones, análisis de suelos, producción y distribución de semillas seleccionadas, control de las enfermedades y pestes, y demostraciones de métodos agrícolas avanzados y educación de los agricultores, se destinarán pf 6 253 440 con cargo al fondo general (Acta N° 2472 y orden ejecutiva N° 216 de 1956).

### Comparación de apropiaciones y obligaciones

<i>Descripción</i>	<i>1959 Actual</i>	<i>1960 Estimado</i>	<i>1961 Estimado</i>
<i>Nuevas apropiaciones o estimaciones</i>			
Fondo general	pf 5 635 000	pf 5 830 000	pf 6 253 440
Fondo general, fondo de salarios	—	174 196	—
Total nuevas apropiaciones o estimaciones	5 635 000	6 004 196	6 253 440
<i>Apropiaciones fijas</i>			
Fondo general, primas por seguro de vida y jubilación de empleados	64 000	53 500	90 550
Total apropiaciones disponibles	5 699 000	6 057 696	6 343 990
Ahorro de apropiaciones y reservas	1 618 351	137 207	148 000
Obligaciones incurridas	4 080 649	5 920 489	6 195 990
<i>Transferencia de obligaciones</i>			
Al Programa II, Fomento de otros cultivos	- 419 956	—	—
Total obligaciones (fondo general)	pf 3 660 693	pf 5 920 489	pf 6 195 990

*Obligaciones por proyectos*

<i>Descripción</i>	<i>1959 Actual</i>	<i>1960 Estimado</i>	<i>1961 Estimado</i>
1. Investigaciones sobre el arroz y el maíz (fondo general)			
2. Análisis de suelos	pf 628 976	pf 941 086	pf 1 268 160
3. Producción y distribución de semillas seleccionadas (fondo general)	146 676	389 472	400 210
4. Control de plagas y enfermedades en el arroz y en el maíz (fondo general)	665 713	505 015	560 387
	1 650 733	3 252 823	3 043 854
5. Educación agrícola y demostraciones de métodos avanzados de cultivo (fondo general)	568 595	832 093	923 379
Total obligaciones (fondo general)	pf 3 660 693	pf 5 920 489	pf 6 195 990

*Obligaciones del programa por objeto del gasto*

<i>Sumario del personal y clasificación por objeto del gasto</i>	<i>1959 Actual</i>	<i>1960 Estimado</i>	<i>1961 Estimado</i>
Número de cargos autorizados	933	964	1 035
Número de empleados —al comienzo del año fiscal	785	1 451	1 571
Número de empleados —al final del año fiscal	785	1 451	1 571
Hombres-años empleados en el año fiscal (incluyendo personal temporal y de emergencia)	785	1 451	1 571
Promedio de sueldos y salarios	pf 1 546	pf 1 721	pf 1 921
Total sueldos y salarios (netos)	1 213 690	2 497 663	3 018 260
Contribuciones a la jubilación y seguro de vida de empleados	43 445	53 500	90 550
01 — Total de servicios personales	1 257 135	2 551 163	3 108 810
02 — Viáticos	267 055	537 080	547 080
03 — Comunicaciones	9 663	25 000	25 000
04 — Reparación y mantenimiento		14 500	14 500
05 — Transportes	4 268	51 500	53 500
06 — Otros servicios	56 518	103 000	108 000
07 — Suministros y materiales	1 019 422	2 374 309	2 055 994
08 — Alquileres	2 920	4 500	4 500
21 — Equipos	1 043 712	259 437	278 606
Total obligaciones	pf 3 660 693	pf 5 920 489	pf 6 195 990

## *Cuadro de sueldos y salarios*

---

### *Cargos y escala de remuneraciones*

---

Cargos permanentes

Cargos claves

Profesor III (Investigación)

s4 — pf 8 400 — pf 10 260

Ayudante de investigación y coordinador

52 — 7 608 — 9 288

Otros cargos:

47 — 5 928 — 7 236

45 — 5 376 — 6 552

44 — 5 112 — 6 240

43 — 4 860 — 5 928

41 — 4 404 — 5 376

40 — 4 188 — 5 112

39 — 3 984 — 4 860

37 — 3 612 — 4 404

34 — 3 108 — 3 792

33 — 2 952 — 3 612

32 — 2 808 — 3 432

31 — 2 676 — 3 264

30 — 2 544 — 3 108

29 — 2 424 — 2 952

28 — 2 304 — 2 808

27 — 2 196 — 2 676

26 — 2 088 — 2 544

25 — 1 980 — 2 424

24 — 1 884 — 2 304

23 — 1 800 — 2 196

22 — 1 716 — 2 088

21 — 1 632 — 1 980

<i>1959</i> <i>Actual</i>		<i>1960</i> <i>Estimado</i>		<i>1961</i> <i>Estimado</i>	
<i>Número</i>	<i>Monto</i>	<i>Número</i>	<i>Monto</i>	<i>Número</i>	<i>Monto</i>
1	8 400	1	8 400	1	8 400
1	7 608	1	7 608	1	7 608
3	15 540	3	15 540	3	16 662
—	—	5	23 480	5	25 185
7	35 784	7	35 784	7	35 784
7	31 200	7	31 200	8	37 473
10	35 920	10	35 920	15	62 005
7	29 316	7	29 316	14	58 632
4	12 128	4	12 128	4	14 036
3	9 435	3	9 435	3	10 137
83	204 925	83	204 925	143	414 570
6	15 446	6	15 446	6	16 582
35	85 006	56	136 582	44	15 375
2	5 352	2	5 352	2	5 352
5	12 172	6	14 716	6	14 992
—	—	—	—	300	635 400
300	532 500	300	532 500	300	612 000
302	526 847	302	526 847	2	4 171
11	30 888	15	39 240	15	31 320
11	19 507	11	19 507	11	20 649
10	16 662	10	16 662	10	17 805
17	28 130	17	28 130	17	29 377
13	20 866	13	20 866	13	21 566
21	32 550	21	32 550	31	49 752

<i>Cargos y escala de remuneraciones</i>	<i>1959 Actual</i>		<i>1960 Estimado</i>		<i>1961 Estimado</i>	
	<i>Número</i>	<i>Monto</i>	<i>Número</i>	<i>Monto</i>	<i>Número</i>	<i>Monto</i>
20 — 1 548 — 1 884	31	48 165	31	48 165	31	47 063
18 — 1 440 — 1 716	38	54 720	38	54 720	38	54 720
16 — 1 440 — 1 548	4	5 760	4	5 760	4	5 760
14 — 1 440	1	1 440	1	1 440	1	1 440
Total cargos permanentes	933	1 826 267	964	1 912 219	1 035	2 373 816
Empleos temporales y de emergencia	275	330 358	487	586 168	542	652 918
Fondo de estandarización de salarios (rondo general)				9		
Total sueldos y salarios brutos	1 208	2 156 625	1 451	2 498 396	1 577	3 026 734
Deducciones — Ahorros netos de salarios	423	942 935	—	733	—	—
Ahorros obligatorios	—	—	—	—	(6)	(8 474)
Total de sueldos y salarios (netos)	785 pf	1 213 690	1 451 pf	2 497 663	1 571 pf	3 018 260
Proyecto 1	(194)	(305 321)	(313)	(537 089)	(423)	(803 326)
Proyecto 2	(37)	(76 188)	(109)	(239 468)	(109)	(245 175)
Proyecto 3	(68)	(113 660)	(152)	(285 425)	(162)	(336 347)
Proyecto 4	(261)	(374 629)	(529)	(837 328)	(529)	(955 264)
Proyecto 5	(225)	(343 892)	(348)	(598 353)	(348)	(678 148)

*Análisis de los cambios en las obligaciones estimadas correspondientes al año fiscal vigente y al año presupuestario*

<i>Items</i>	<i>Proyecto 1</i>	<i>'Proyecto 2</i>	<i>Proyecto 3</i>	<i>Proyecto 4</i>	<i>Proyecto 5</i>	<i>Total obli- gaciones</i>
1960. <i>Obligaciones estimadas</i>	pf 941 086	389 472	505 015	3 252 823	832 093	5 920 489
Adición:						
Intensificación de la producción de arroz y trigo	327 074	10 738	55 372	124 346	96 285	613 815
Deducciones:						
Decremento en suministros y materiales	—	—	—	333 315	—	333 315
Decremento en equipos	—	—	—	—	4 999	4 999
Total deducciones	—	—	—	333 315	4 999	338 314
1961. <i>Total obligaciones estimadas</i>	pf 1 268 160	400 210	560 387	3 043 854	923 379	6 195 990

*Proyecto 1. Investigaciones sobre el arroz y el maíz*

	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>
	<i>Actual</i>	<i>Estimado</i>	<i>Estimado</i>
Total obligaciones	pf 628 976	pf 941 086	pf 1 268 160

Este proyecto tiene por objeto desarrollar nuevas técnicas agrícolas para lograr la producción máxima de arroz y maíz. Para alcanzar este objetivo, las investigaciones seguirán la siguiente orientación:

- (1) cultivo de variedades especiales que tengan buenas cualidades alimenticias y de transformación en harinas, conjuntamente con otras características deseables para su exportación;
- (2) fertilización para determinar los mejores tipos de suelos, y utilización de métodos efectivos en la fertilización de áreas seleccionadas de arroz y de maíz;
- (3) mejores métodos de cultivo que permitan aumentar el rendimiento y reducir los costos de producción;
- (4) riego y drenaje;
- (5) control efectivo de enfermedades y pestes;
- (6) almacenaje y proceso del arroz y del maíz y de sus subproductos;
- (7) estudiar otros cultivos que podrían desarrollarse en terrenos marginales de arroz y de maíz; y
- (8) estudios que investiguen la posibilidad de producir insecticidas locales.

### Medición del trabajo del personal

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	de producción por hombre-año Coeficiente	Hombres-año		
						Total	Operaciones directas	Costo por unidad de trabajo
Investigaciones realizadas	1959	—	80	80	0.41	194	186	7 862
	1960	—	99	99	0.32	313	303	9 506
	1961	—	132	132	0.31	423	413	9 607

Algunas de las investigaciones agrícolas comenzaron en años anteriores, mientras que otras se iniciarán durante el año presupuestario. Estos estudios están encaminados a producir variedades resistentes a enfermedades y pestes, determinar los métodos eficientes de uso de fertilizantes para diferentes tipos de suelos en diferentes condiciones climáticas, estudio de la fertilidad del suelo a través del control de suelos, rotación de cultivos y desarrollo de mejores métodos de cultivo, resolver problemas de riego y drenaje, así como problemas de control de pestes y enfermedades. El costo agregado de este proyecto en el año fiscal 1961 se estima en pf 1 268 160.

### Proyecto 2. Análisis de suelos

	1959	1960	1961
	Actual	Estimado	Estimado
Total obligaciones	pf 146 676	pf 389 472	pf 400 210

Las tareas principales de este proyecto son:

- (1) análisis de muestras de suelos presentadas;
- (2) determinar los requerimientos de fertilizantes para diferentes suelos en diferentes regiones; y
- (3) aconsejar a los agricultores para el buen uso de los fertilizantes.



### *Medición del trabajo del personal*

<i>Unidad de medición del trabajo</i>	<i>Año fiscal</i>	<i>Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año</i>	<i>Total de unidades de trabajo solicitado durante el año</i>	<i>Total de unidades de trabajo realizado o estimado</i>	<i>Coefficiente de producción por hombre-año</i>	<i>Hombres-año</i>		
						<i>Total</i>	<i>Operaciones directas</i>	<i>Costo por unidad de trabajo</i>
Muestras de suelos analizadas	1959	—	18 697	18 697	505	37	32	pf 784
	1960	—	50 000	50 000	459	109	100	779
	1961	—	64 650	64 650	593	109	100	619

Este proyecto se propone expandir el trabajo de examen de suelos estableciendo nuevos laboratorios en adición a los existentes, dependientes de la Dirección de Suelos, con el fin de encarar adecuadamente los problemas del análisis de suelos, requeridos para el aumento de la producción del arroz y del maíz.

### *Proyecto 3. Producción y distribución de semillas seleccionadas*

	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>
	<i>Actual</i>	<i>Estimado</i>	<i>Estimado</i>
Total obligaciones	pf 665 713	pf 505 015	pf 560 387

Las tareas principales del proyecto son:

- (1) producir semillas seleccionadas de alto rendimiento para distribuir a los agricultores;
- (2) inspeccionar las plantaciones para asegurarse que la calidad de las semillas se mantiene;
- (3) realizar exámenes de laboratorio para comprobar que los agricultores usan semillas de alta calidad; y
- (4) obtener y distribuir semillas seleccionadas a los agricultores.

### *Medición del trabajo del personal*

<i>Unidad de medición del trabajo</i>	<i>Año fiscal</i>	<i>Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año</i>	<i>Total de unidades de trabajo solicitado durante el año</i>	<i>Total de unidades de trabajo realizado o estimado</i>	<i>Coefficiente de producción por hombre-año</i>	<i>Hombres-año</i>		
						<i>Total</i>	<i>Operaciones directas</i>	<i>Costo por unidad de trabajo</i>
Cavans de semillas producidas	1959	—	29 048	29 048	427	68	63	pf 22.92
	1960	—	34 940	34 940	230	152	144	14.45
	1961	—	71 660	71 660	442	162	154	7.82

Este proyecto tiene por objeto aumentar la producción del arroz y del maíz mediante el uso de semillas de variedades de alto rendimiento que sean no solamente resistentes a la destrucción provocada por las enfermedades y pestes, sino que también posean alto poder alimenticio. Este objetivo implica una campaña extensa y rigurosa entre los agricultores. Esta campaña será desarrollada por inspectores de semillas especialmente entrenados. El empleo de los inspectores, los viáticos necesarios, los suministros y materiales y otros gastos requerirán un desembolso de pf 560 387. Además, se producirán y distribuirán 71 660 cavans de semillas seleccionadas a un costo unitario promedio de pf 7.82 por cavan.

### *Proyecto 4. Control de pestes y enfermedades en el arroz y en el maíz*

	<i>1959</i> <i>Actual</i>	<i>1960</i> <i>Estimado</i>	<i>1961</i> <i>Estimado</i>
Total obligaciones	pf 1 650 733	pf 3 252 823	pf 3 043 854

Las tareas principales del proyecto son:

- (1) prevenir o erradicar brotes de enfermedades y pestes;
- (2) desarrollar recomendaciones técnicas basadas en investigaciones para el control efectivo de pestes y enfermedades de estos importantes cultivos;
- (3) proporcionar a los labradores la asistencia y los conocimientos técnicos necesarios para combatir las enfermedades del arroz y del maíz.

*Medición del trabajo del personal*

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-año		
						Total	Operaciones directas	Costo por unidad de trabajo
Hectáreas controladas	1959	—	121 693	121 693	466	261	258	pf 13.56
	1960	—	210 000	210 000	397	529	524	15.49
	1961	—	253 240	253 240	479	529	524	12.02

Este proyecto empleará los métodos más modernos y económicos de control de enfermedades y pestes a través:

- (1) del uso de un plan agrícola;
- (2) empleo de personal técnicamente entrenado;
- (3) organización de grupos de agricultores de control de pestes para estimular la acción común en el control de enfermedades.

*Proyecto 5. Educación agrícola y demostraciones de métodos avanzados de cultivo*

	1959	1960	1961
	Actual	Estimado	Estimado
Total obligaciones	pf 568 595	pf 832 093	pf 923 379

Las tareas principales del proyecto consisten en demostrar métodos o técnicas sobre:

- (1) adecuada selección de semillas;
- (2) correcta preparación de los terrenos;
- (3) correcta siembra y/o plantación de almácigos;
- (4) control moderno de pestes y enfermedades;
- (5) riego y drenaje adecuado;
- (6) aplicación adecuada de fertilizantes.

### Medición del trabajo del personal

Unidad de medición del trabajo	Año fiscal	Unidades de trabajo atrasado a comienzos del año	Total de unidades de trabajo solicitado durante el año	Total de unidades de trabajo realizado o estimado	Coeficiente de producción por hombre-año	Hombres-año		
						Total	Operaciones directas	Costo por unidad de trabajo
Demostraciones hechas	1959	—	206 410	206 410	917	225	220	pf 2.75
	1960	—	130 000	130 000	374	348	340	6.40
	1961	—	232 590	232 590	668	348	340	3.97

Este proyecto es de carácter suplementario a los anteriores.

### GASTOS DE CAPITAL

#### Programa III. Obtención y distribución de fertilizantes y semillas seleccionadas

Para la obtención de fertilizantes y semillas se destinarán pf 13 600 000 del fondo general, de los cuales pf 13 000 000 serán para la compra y distribución de fertilizantes incluyendo el costo de administración, y pf 600 000 para semillas seleccionadas a ser distribuidas a los agricultores con el fin de mejorar la producción del arroz y del maíz.

#### Comparación de apropiaciones y obligaciones

Descripción	1959 Actual	1960 Estimado	1961 Estimado
Nuevas apropiaciones o estimaciones (fondo general)	pf 13 600 000	pf 13 600 000	pf 13 600 000
Transferencia a Oficina del Presidente (fondo de contingencia)	- 550 000		
Ahorros de apropiaciones y reservas (fondo general)	- 2 222 654	- 970 115	- 991 850
Total apropiaciones no obligadas	2 772 654	970 115	991 850
Total obligaciones (fondo general)	pf 10 827 346	pf 12 629 885	pf 12 608 150

*Obligaciones por proyectos*

<i>Descripción</i>	<i>1959 Actual</i>	<i>1960 Estimado</i>	<i>1961 Estimado</i>
1. Obtención y distribución de fertilizantes y semillas seleccionadas	pf 10 827 346	pf 12 629 885	pf 12 608 150

*Obligaciones del programa por objeto del gasto*

<i>Clasificación por objeto</i>	<i>1959 Actual</i>	<i>1960 Estimado</i>	<i>1961 Estimado</i>
22. Gastos de inversión	pf 10 827 346	pf 12 629 885	pf 12 608 150

*Proyecto 1. Obtención y distribución de fertilizantes y semillas seleccionadas*

	<i>1959 Actual</i>	<i>1960 Estimado</i>	<i>1961 Estimado</i>
Total obligaciones	pf 10 827 346	pf 12 629 885	pf 12 608 150

Este proyecto será un complemento del programa gubernamental del aumento de la producción del arroz y del maíz. Su propósito es distribuir 43 165 cavans de semillas seleccionadas y 85 000 toneladas métricas de fertilizantes a fin de sostener la producción de estos importantes cultivos.

## **b) Presentación del programa de protección y aprovechamiento de los recursos forestales en Estados Unidos**

### **Servicio Forestal**

El servicio desempeña tres funciones primordiales: a) protección, desarrollo y uso de unos 185 millones de acres de montes y tierras de pastoreo nacionales en los Estados Unidos y Puerto Rico; b) investigación de todos los montes públicos y privados y praderas conexas para lograr una mejor protección contra incendios, insectos y plagas; aumentar la producción de madera, forraje, agua y otros productos; mejorar los métodos de desarrollo y administración de los medios de esparcimiento; lograr una mejor utilización y comercialización de los productos forestales y mantener un inventario actualizado de los recursos forestales a través de una encuesta nacional; y c) cooperación con los Estados y propietarios privados de bosques para obtener una mejor protección contra incendios en aproximadamente 435 millones de acres de tierras forestales y mejorar las prácticas silvícolas en unos 345 millones de acres de bosques de dominio privado, estimular la reforestación y promover el desarrollo y ordenación de los bosques estatales, de los condados y comunales. Estas funciones primarias comprenden la construcción y conservación de caminos y senderos, control de plagas forestales, protección contra crecidas, adquisición e intercambio de tierras y varios proyectos cooperativos.

### **Autorizaciones corrientes**

**Protección y aprovechamiento de los recursos forestales.** Para gastos destinados a la protección y aprovechamiento de los recursos forestales, como sigue:

**Administración de tierras forestales:** Para cubrir los gastos del Servicio Forestal, no previstos en otras partes, incluyendo la administración, mejoramiento, desarrollo y ordenación de tierras bajo la administración del Servicio de Montes; lucha contra los incendios que se declaren en esas tierras o las amenacen y prevención de los mismos, así como liquidación de las obligaciones contraídas en el año fiscal anterior por este mismo concepto; control de la roya de los pinos blancos y otras enfermedades e insectos en tierras federales y no federales: (\$ 92 159 700) \$ 105 517 000, de los cuales 5 millones destinados a la eliminación y prevención de incendios forestales y \$ 1 910 000 al control de plagas y enfermedades, serán puestos a disposición para su uso, en conformidad con la sección 3679 de los Estatutos Revisados (según fueron enmendados), en la medida necesaria conforme a las condiciones existentes: *Siempre que* no se empleen más de \$ 100 000 para la enajenación de tierras en virtud de la ley de 1º de marzo de 1911, enmendada (16 U.S.C. 513-519). *Además, siempre que* los fondos asignados para "Mejoramiento cooperativo de tierra de pastoreo", según la sección 12 de la ley de 24 de abril de 1950 (16 U.S.C. 580h), pueden adelantarse para esta asignación.

**Investigación forestal:** Para investigación forestal en las estaciones experimentales de montes y praderas, el Laboratorio de Productos Forestales, o en otras partes según autorice la ley: (\$ 17 332 000) \$ 20 278 000.

**Cooperación forestal con los Estados y particulares:** Para cooperación con los Estados en la prevención y supresión de los incendios forestales; plantación de árboles forestales en tierras públicas que no pertenezcan al gobierno federal y en terrenos privados, y en la ordenación de bosques y elaboración de productos forestales; asesoramiento a propietarios de tierras forestales, asociaciones forestales, industrias derivadas de la madera y otros, en la aplicación de los principios de ordenación forestal y en la elaboración de la madera, según autoriza la ley: (\$ 12 334 800) \$ 14 009 000.

(El año fiscal corriente no deberá exceder de \$ 100 000 de los fondos consignados bajo este capítulo, los que se destinan a la adquisición de los sitios autorizados por la ley de 3 de marzo de 1925, enmendada (16 U.S.C. 555), sin perjuicio de otras limitaciones sobre el monto disponible para este fin.)

(Suma adicional presupuestada para "Protección y aprovechamiento de los recursos forestales": \$ 750 000 para "Ordenación de tierras forestales" y \$ 500 000 para "Investigación forestal".)

(5 U.S.C. 511-512, 524, 565 a; 7 U.S.C. 428 a, 1010-1012, 1621-1627; 16 U.S.C. 471-583 i, 594-1-594-5, 594; 30 U.S.C. 601-604; 611-615; 31 U.S.C. 534; 43 U.S.C. 1181 h-1181 j; 36 Stat. 557; 74 Stat. 205-206, 215; Ley de Consignación de Fondos del Departamento del Interior y dependencias afines, 1961; Segunda Ley Complementaria de Consignaciones de Fondos, 1961.)

En 1960, el Servicio adquirió, sin costo alguno, propiedad declarada en exceso por otros departamentos y servicios federales, a un costo original de adquisición para el gobierno de \$ 3.2 millones.

*Programa y financiamiento (Miles de dólares)*

	1960 (cifras reales)	1961 (estimación)	1962 (estimación)
<i>Programa por actividades</i>			
1. Ordenación de tierras forestales:			
a) Ordenación y protección de bosques nacionales	71 101	84 533	92 290
b) Control de incendio de los bosques	24 644	4 201	5 000
c) Lucha contra insectos y enfermedades	6 915	7 252	7 402
d) Adquisición de tierras	95	100	100
Total, ordenación de montes	102 755	96 086	104 792
2. Investigación forestal:			
a) Administración de bosques y praderas	7 477	8 737	8 947
b) Protección forestal	2 511	3 174	3 751
c) Aprovechamiento de productos forestales	3 091	3 527	4 097
d) Recursos forestales	1 903	2 265	2 408
e) Construcciones para investigación forestal	1 693	450	1 000
Total, investigación forestal	16 675	18 153	20 203
3. Cooperación forestal con los Estados y particulares:			
a) Control de incendios de los bosques	10 035	10 121	11 121
b) Plantación de árboles forestales	509	296	296
c) Ordenación forestal y elaboración de la madera	1 611	1 554	2 054
d) Asistencia general en materia de silvicultura	386	438	538
Total, cooperación con los Estados y particulares	12 541	12 409	14 009
Costo total del programa del año	131 971	126 648	139 004

	1960 (cifras reales)	1961 (estimación)	1962 (estimación)
4. Rembolso a "Gastos, eliminación de sotomonte" del adelanto del año anterior para combatir los incendios de bosques	1 623	799	...
Total, costos del programa *	133 594	127 447	139 004
5. Relación entre costos y obligaciones:			
Costos financiados con obligaciones de otros años (—)	— 3 101	...	...
Obligaciones incurridas por costos de otros años, neto	...	1 429	1 500
Obligaciones totales	130 493	128 876	140 504
<i>Financiamiento</i>			
Transferencias comparativas de (—) otras cuentas	— 19	...	...
Adelantos y rembolsos de:			
"Mejoramiento cooperativo de pastizales"	— 700	— 700	— 700
"Gastos, eliminación de sotomonte"	— 799	...	...
Saldo no comprometido y vencido	144	...	...
Nuevas obligaciones autorizadas	129 120	128 176	139 804
<i>Nuevas obligaciones autorizadas</i>			
Asignación	129 120	123 076	139 804
Aumento propuesto por alza de pagos	...	5 100	...

\* Incluye los siguientes gastos de capital: 1960, \$ 14 595 000; 1961, \$ 17 700 000; 1962, \$ 22 400 000.

#### 1. Ordenación de tierras forestales.

a) *Ordenación y protección de bosques nacionales.* Los 152 bosques nacionales y 14 unidades de pastizales se administran según principios de aprovechamiento múltiple y rendimiento sostenido. Los recursos naturales de esparcimiento al aire libre, praderas, madera, hoyas hidrográficas y vida silvestre se aprovechan en una combinación planificada que satisfará en forma óptima las necesidades de la nación sin perjudicar la productividad de la tierra. Estos principios de administración y aprovechamiento fueron reconocidos en la ley sobre empleo múltiple y rendimiento sostenido, del 12 de junio de 1960 (Ley Pública 86-517, 74 Stat. 215). Los programas de trabajo y las estimaciones presupues-



tarias se relacionan con el Programa de Bosques Nacionales, que es un plan destinado a satisfacer la creciente demanda de recursos forestales nacionales durante los próximos 10 a 15 años y aun después. En el presupuesto se prevén incrementos para impulsar el logro de los objetivos del programa. Los fondos para construcciones, de 10.6 millones de dólares en 1961 y 14.9 millones en 1962, se comparan con un presupuesto de 6.7 millones en 1960 destinados a la construcción o rehabilitación de las instalaciones de campamento y merienda al aire libre y otras mejoras para esparcimiento, la construcción de viviendas o barracas para alojar a los empleados, torres guardaincendios, edificaciones de servicio y almacenamiento, comunicaciones y otras mejoras. Los fondos consignados bajo el título de "Mejoramiento cooperativo de pastizales" se combinan con esta asignación para las obligaciones autorizadas.

*Principales factores del volumen de trabajo*

<i>Descripción</i>	<i>1960 (cifra efectiva)</i>	<i>1961 (estimada)</i>	<i>1962 (estimada)</i>
Superficie administrada y protegida:			
a) Tierra forestal (acres)	181 462 324	182 060 000	182 400 000
b) Tierras nacionales de pastoreo (acres)	3 821 527	3 821 527	3 821 527
c) Proyectos de utilización de tierras (acres)	488 198	418 116	...
Madera ordenada y protegida (madera aserrada, miles de millones de pies madereros)	880	880	880
Ventas de madera (número)	43 081	44 000	48 000
Extracción de madera (miles de millones de pies madereros)	9.37	8.5	10.1
Permisos de pastoreo (año calendario)	31 242	31 200	31 200
Estimación de cabezas de ganado en los campos forestales de pastoreo nacionales (incluye terneros y corderos)	6 000 000	6 000 000	6 000 000
Permisos para usos especiales, sin incluir esparcimiento (número)	36 724	37 000	37 100
Permisos especiales para esparcimiento (número)	21 709	22 300	23 000
Estimación de las personas que visitan los bosques nacionales (año calendario)	81 521 000	90 000 000	95 000 000
Plantación y siembra de árboles (acres)	45 094	60 000	70 000
Nueva siembra de pasto y remoción de la vegetación indeseable (acres)	161 767	175 000	195 000
Ingresos (miles de dólares):			
Ventas de madera	139 904	110 500	147 000
Pastoreo	3 664	3 700	3 700
Uso de la tierra	2 780	3 000	3 200
Campos nacionales de pastoreo	1 864	1 700	1 700
<b>Ingresos totales</b>	<b>148 213</b>	<b>118 900</b>	<b>155 600</b>

b) *Control de incendios de bosques.* Se prevén aquí la contratación de personal adicional y otros medios para combatir los incendios que no puede atender la organización de control de incendios prevista bajo el renglón de administración y protección de bosques nacionales. Los gastos por sobre las sumas estimadas para el año corriente y el año presupuestario se autorizan en forma de anticipos de otras asignaciones del Servicio de Montes (se reembolsaron tales anticipos en 1960 y 1961 cargados a "Gastos, eliminación de sotomonte"). Además, para 1961 se prevé una asignación complementaria para el control de incendios de bosques bajo la partida "Propuesta para transferencia ulterior".

	1960 (efectivos)	1961 Estimadas	1962 Estimadas
Incendios controlados (número)	9 497	12 500	10 000
Superficie rozada (acres)	272 561	440 000	200 000

c) *Lucha contra insectos y enfermedades.* La labor encaminada a suprimir y erradicar los insectos dañinos y las enfermedades que amenazan a las zonas forestales comprenden dos tipos de trabajo realizados conjuntamente por organismos federales, estatales y privados:

1) Encuestas en las tierras forestales para descubrir y medir la infestación de insectos forestales e infección de enfermedades arbóreas y determinar las medidas protectoras que cabe adoptar; y 2) operaciones de control para suprimir o erradicar los insectos y enfermedades, incluyendo la roya del pino blanco.

d) *Adquisición de tierras.* Se adquieren terrenos para proteger las hoyas hidrográficas de ríos navegables y aumentar la producción de madera, previa autorización de la Comisión Nacional de Reservas Forestales. Actualmente sólo se proyecta adquirir pequeñas extensiones en las 55 zonas donde se ha aprobado la adquisición de tierras.

2. *Investigación forestal.* La investigación se efectúa en nueve estaciones experimentales regionales, el Laboratorio de Productos Forestales y otros lugares.

a) *Administración de bosques y praderas.* Esta investigación da a los administradores de tierras públicas y privadas, así como a los propietarios, una sólida base para la ordenación de montes, pastizales y hoyas hidrográficas. Los estudios se enderezan a obtener un rendimiento sostenido de productos al costo más bajo posible; aumentar el forraje para la ganadería y mejorar el hábitat de los animales silvestres sin dañar el suelo, las cuencas hidrográficas u otros valores; asegurar el máximo caudal regular de agua utilizable, reduciendo las crecidas y la sedimentación; y mejorar los métodos de desarrollo y administración de los medios de esparcimiento.

b) *Protección forestal.* Se llevan a cabo investigaciones para determinar la mejor forma de proteger a los bosques contra los incendios, los insectos y las enfermedades. La investigación de los incendios forestales se traduce en mejores medios de prever el riesgo de incendio, de prevenirlo y de combatirlo combinando métodos terrestres y aéreos. La investigación de los insectos y enfermedades redundan en medios de control directo, en aplicación de medidas silvícolas y la designación de agentes biológicos para atacar a las plagas forestales.

c) *Aprovechamiento de productos forestales.* Se efectúan estudios para desarrollar nuevos y mejores productos forestales, reducir y aprovechar los desperdicios y usar la madera de inferior calidad y las especies menos nobles. Se investiga la forma de reducir el costo de maderero y utilización de la madera, y se reúnen conocimientos básicos de la madera que se divulgan entre los propietarios de bosques, fabricantes y consumidores.

d) *Recursos forestales.* Estas investigaciones tienen por objeto levantar un inventario de los bosques y evaluar sus condiciones generales, el volumen y calidad de la madera en pie, régimen de propiedad de los recursos forestales, el crecimiento y agotamiento anuales, y la necesidad potencial de productos madereros. También se realizan estudios sobre la economía de la producción forestal y de la comercialización de los productos forestales.

*Principales factores de medición del volumen de trabajo*

*(Millones de acres)*

	1960 (cifras efectivas)	1961 Estimación	1962
Encuestas iniciales (anuales)	28	30	30
Encuestas iniciales (acumuladas desde 1930)	577	607	637
Por estudiar (total) *	193	163	133
Repetición de estudios (anuales)	43	30	30

\* Incluye todo Alaska y Hawaii.

e) *Construcciones para investigación forestal.* El proyecto de presupuesto comprende la construcción de un laboratorio en Riverside, California, para investigar los problemas de control de incendios en la región del Pacífico sudoriental.

3. *Cooperación forestal con los Estados y particulares.* Este programa, llevado a cabo en cooperación con los Estados, fomenta la ordenación de los bosques privados. Las tierras forestales de dominio privado comprenden casi las tres cuartas partes de la zona de bosques comerciales de la nación y producen alrededor de 85 por ciento de la madera extraída.

a) *Control de incendios de bosques.* Se proporciona asistencia a 48 Estados para impedir y eliminar los incendios de bosques en tierras forestales privadas y estatales, a través de la ayuda financiera, la capacitación, la adquisición de equipo y una campaña nacional de prevención de incendios. Con tal servicio se atiende ahora al 92 por ciento, aproximadamente, de los 435 millones de acres de propiedad no federal. En 1959 se quemó 0.42 por ciento de la superficie protegida en comparación con un 4.63 por ciento estimado para las tierras sin protección. De los gastos totales correspondientes a este programa, 79 por ciento representa la contribución de Estados y condados, 4 por ciento de los propietarios particulares y 17 por ciento del gobierno federal.

b) *Plantación de árboles forestales.* A fin de estimular a los propietarios de bosques a que reforesten las porciones improductivas de sus predios y a los agricultores a plantar rompevientos alrededor de sus campos y fincas —tierras que se calculan en más de 47 millones de acres—, los Estados proporcionan plantitas a menos del costo. El gobierno federal comparte los gastos que entrañan la producción de esas plantitas con los Estados y propietarios particulares.

c) *Ordenación de bosques y elaboración de la madera.* En cooperación con los ingenieros forestales de los Estados, funcionan 452 proyectos en 2 091 condados para ayudar a los pequeños propietarios forestales a aplicar buenas prácticas de ordenación en sus bosques. En 1960 estos proyectos abarcaban 82 188 propietarios y 4.1 millones de acres.

d) *Asistencia general en materia de silvicultura.* Se presta asistencia en la ordenación técnica de los montes a los Estados, comunidades, particulares, otros servicios federales, industrias forestales, colegios universitarios y propietarios de tierra.

5. *Relación entre costos y obligaciones.* La relación se deriva de los balances de cierre del año de recursos seleccionados y se aplica un reajuste según se indica en el cuadro siguiente (miles de dólares):

	<i>Cifras efectivas</i>		<i>Cifras estimadas</i>	
	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>
Recursos seleccionados al cierre del año:				
Existencias y bienes pedidos: en almacén (artículos no consumidos por los proyectos)	2 219	2 344	2 500	2 500
Pedidos no pagados ni recibidos (saldos comprometidos por concepto de bienes y servicios pedidos, pero no recibidos)	7 802	4 494	5 750	7 250
Anticipos (pagos de bienes y servicios pedidos, pero no recibidos)	123	103	120	120
Total, recursos seleccionados al cierre del año	10 144	6 941	8 370	9 870
Recursos seleccionados al comienzo del año (—)	...	— 10 144	— 6 941	— 8 370
Ajuste de los recursos seleccionados al comienzo del año	...	102	...	...
Costos financiados con obligaciones de otros años, neto (—)	...	— 3 101	...	...
Obligaciones incurridas por costos de otros años, neto	...	...	1 429	1 500

*Clasificación por objeto de los gastos*  
*(Miles de dólares)*

---

*Servicio forestal*

11. Remuneración del personal

Cargos permanentes

Cargos no permanentes

Otras remuneraciones

Total, remuneraciones del personal

12. Prestaciones al personal

21. Viajes y transporte

22. Fletes y acarreos

23. Alquiler, comunicaciones y servicios comunes

24. Imprenta y reproducción

25. Otros servicios

Servicios de otros organismos

26. Suministros y materiales

31. Equipo

32. Terrenos y estructuras

41. Donaciones, subsidios y contribuciones

42. Indemnizaciones y reclamaciones de seguros

44. Rembolso

Subtotal

Descuentos de los locales y dietas

Total, Servicio Forestal

---

1960  
(cifras efectivas)

Cifras estimadas

1961

1962

---

52 555

61 262

63 590

12 265

13 896

16 592

10 034

2 305

2 805

---

74 854

---

77 463

---

82 987

4 230

5 472

5 747

4 188

4 439

4 842

5 177

4 858

5 221

2 833

2 505

2 821

848

1 037

1 060

8 069

4 945

5 536

3 186

2 799

3 119

9 914

7 489

8 707

2 821

2 711

3 466

2 041

3 634

4 857

11 251

11 306

12 755

83

64

64

1 623

799

...

---

131 119

---

129 521

---

141 982

1 206

1 180

1 238

---

129 913

---

128 341

---

139 944

### *Asignación al Departamento del Interior*

11. Remuneraciones del personal:			
Cargos permanentes	84	84	85
Cargos no permanentes	238	222	233
Otras remuneraciones del personal	28	27	27
Total, remuneraciones del personal	349	333	345
12. Prestaciones al personal	12	13	13
21. Viajes y transporte de personas	8	12	12
22. Transporte de cosas	1	1	1
23. Alquiler, comunicaciones y servicios comunes	8	9	9
25. Otros servicios	106	88	94
26. Suministros y materiales	3	61	69
31. Equipo	23	18	17
Total, Departamento del Interior	580	535	560
Obligaciones totales	130 493	128 876	140 504

### *Resumen del personal*

#### *Servicio forestal*

Número total de cargos permanentes	10 141	10 990	11 424
Otros cargos equivalentes de horario completo	4 873	4 012	4 728
Total promedio de empleados	13 910	13 683	14 789
Número de empleados a fines del año	20 048	21 336	22 636
Grado promedio del personal de servicios generales	6.9	7.0	7.0
Sueldo promedio del personal de servicios generales	\$ 5 605	\$ 6 068	\$ 6 069
Sueldo promedio de los cargos no clasificados	\$ 4 724	\$ 4 808	\$ 4 799

#### *Asignación al Departamento del Interior*

Número total de cargos permanentes	14	12	12
Otros cargos equivalentes de horario completo	61	54	57
Total promedio de empleados	78	71	74
Número de empleados a fines del año	212	190	198
Grado promedio del personal de servicios generales	7.0	6.8	6.8
Sueldo promedio del personal de servicios generales	\$ 5 442	\$ 5 661	\$ 5 781
Sueldo promedio de los cargos no clasificados	\$ 4 618	\$ 4 618	\$ 4 618

c) *Presentación de un programa en el Presupuesto de Puerto Rico*

*División de Control de la Tuberculosis*

Esta División tiene a su cargo la preparación, coordinación, supervisión y administración del programa de control de la tuberculosis, que desarrolla por conducto de veinte centros de tuberculosis, cuatro equipos móviles de foto fluorografía y seis hospitales antituberculosos situados en Aibonito, Cayey, Guayama, Meyagüez, Ponce y Bayamón. Lleva a cabo programas para la búsqueda de casos, tratamiento ambulatorio con drogas antituberculosas y servicios de cuidado y tratamiento de pacientes hospitalizados.

Durante el año natural de 1960 se tomaron 305 811 foto fluorografías y se registraron un total de 1 965 casos nuevos de tuberculosis. Al finalizar dicho año, había 9 509 pacientes recibiendo tratamiento ambulatorio con drogas. Además se administraron unas 15 617 pruebas de tuberculina a la población infantil, de las cuales el 14.8 por ciento fueron positivas. Los hospitales antituberculosos mantuvieron un 83.4 por ciento de sus 2 121 camas ocupadas, atendiendo un promedio de 1 770 pacientes.

El presupuesto de \$ 3 483 000 que se recomienda, conlleva una reducción de \$ 32 142 sobre el presupuesto vigente, debido a que se ajustan los costos a tenor con la rebaja de pacientes que se espera en el próximo año fiscal.

		<i>Año fiscal</i>	
		<i>1962 Vigente</i>	<i>1963 Recomendado</i>
<i>Clasificación funcional:</i>			
Conservación de la salud			
Medidas de salud preventivas y saneamiento			
Servicios administrativos centrales	\$ 127 806	\$ 132 681	\$ 129 000
<i>Clasificación funcional:</i>			
Conservación de la salud			
Medidas de salud curativas			
Provisión para la compra de estreptomycin y otros antibió- ticos o drogas para tratamiento de pacientes tuberculo- sos bajo reglamentación	\$ 100 000	\$ 100 000	\$ 100 000
Cuidado y tratamiento médico de pacientes hospitalizados:			
Número de camas disponibles	2 121	2 121	2 121
Censo promedio diario de pacientes	1 770	2 002	1 881
Número de días-paciente	645 925	730 730	686 656
Costo por día-paciente	\$ 4.52	\$ 4.44	\$ 4.73
Costo de la actividad	\$ 2 919 553	\$ 3 245 968	\$ 3 247 493



	Año fiscal		
	1961	1962 Vigente	1963 Recomendado
Cuidado y tratamiento médico de pacientes externos:	4 495	6 000	4 500
Número de visitas	\$ 7.89	\$ 9.89	\$ 8.03
Costo por visita	35 460	59 323	36 120
Costo de la actividad	45 033	74 450	75 000
Compra de equipo			
Costo total	\$ 3 227 852	\$ 3 612 422	\$ 3 587 613
Menos:			
Recursos aportados por otros subprogramas y unidades de organización	157 056	160 190	164 553
Inventario inicial			
Más:	172 728	195 539	195 539
Recursos aportados a otros subprogramas y unidades de organización	69 293	62 610	59 940
Balance no gastado	52 000	300	0
Inventario final	195 539	195 539	195 539
Presupuesto funcional	\$ 3 214 900	\$ 3 515 142	\$ 3 483 000

#### *División de Salud Mental*

Esta unidad presupuestaria incluye las asignaciones para la operación del Hospital de Siquiatría de Río Piedras y el nuevo Hospital de Siquiatría de Ponce. La División de Salud Mental desarrolla, además, un programa educativo preventivo para conservar y mejorar la salud mental de la población.

El Hospital de Siquiatría de Río Piedras es dirigido y administrado por la Escuela de Medicina de la Universidad y constituye el centro de actividades de salud mental y siquiatría para toda la isla. Actualmente cuenta con 1 565 camas y el próximo año fiscal contará con 176 camas adicionales, como resultado de la remodelación de dos pabellones. Durante el año 1961 atendió un promedio diario de 1 471 pacientes hospitalizados, a un costo diario de \$3.58 por paciente. Atendió, también, 42 690 visitas en la clínica externa a un costo de \$12.47 por visita.

El Hospital de Siquiatría de Ponce está actualmente en construcción y contará para el próximo año fiscal con 336 camas; 148 estarán disponibles a principios del año fiscal para tratamiento intensivo y 188, a fines del año fiscal, para tratamiento intermedio.

Se recomienda un presupuesto de \$2 853 300, que es \$450 214 mayor que el vigente. Este aumento se utilizará para costear los servicios en el nuevo hospital de Ponce y fortalecer los servicios en el hospital de Río Piedras.

---

**Clasificación funcional:**

Conservación de la salud  
Medidas de salud curativas

***Hospital de Siquiatría de San Juan***

**Cuidado y tratamiento médico de pacientes hospitalizados:**

Capacidad del hospital  
Censo promedio diario de pacientes  
Número de días-paciente  
Costo por día-paciente  
Costo de la actividad

**Cuidado y tratamiento médico de pacientes externos:**

Número de visitas  
Costo por visita  
Costo de la actividad  
Compra de equipo

**Costo total**

**Menos:**

Recursos aportados por otros subprogramas y unidades  
de organización  
Inventario inicial

**Más:**

Recursos aportados a otros subprogramas y unidades  
de organización  
Balance no gastado  
Inventario final

**Subtotal, Presupuesto Funcional Hospital de Si-  
quiatria de San Juan**

*Año fiscal*

<i>1961</i>	<i>1962 Vigente</i>	<i>1963 Recomendado</i>
1 565	1 565	1 741
1 471	1 392	1 486
536 948	508 105	542 412
\$ 3.58	\$ 3.93	\$ 3.87
\$ 1 920 209	\$ 1 997 763	\$ 2 097 251
42 690	44 793	47 550
\$ 12.47	\$ 13.70	\$ 13.70
532 165	613 692	651 440
14 016	25 000	30 000
<u>\$ 2 466 390</u>	<u>\$ 2 636 455</u>	<u>\$ 2 778 691</u>
270 482	249 369	241 391
168 014	83 810	83 810
24 477	16 000	16 000
3 184	0	0
83 810	83 810	83 810
<u>\$ 2 039 365</u>	<u>\$ 2 403 086</u>	<u>\$ 2 553 300</u>

	Año fiscal		
	1961	1962 Vigente	1963 Recomendado
<i>Hospital de Siquiatría de Ponce</i>			
Cuidado y tratamiento médico de pacientes hospitalizados:			
Capacidad del hospital	0	0	336
Censo promedio diario	0	0	155
Número de días-paciente	0	0	56 530
Costo por día-paciente	0	0	\$ 4.02
Costo de la actividad	0	0	\$ 228 000
Cuidado y tratamiento médico de pacientes externos:			
Número de visitas	0	0	4 550
Costo por visita	0	0	\$ 14.07
Costo de la actividad	0	0	\$ 64 000
Compra de equipo	0	0	\$ 8 000
Subtotal, Presupuesto Funcional Hospital de Si- quiatria de Ponce	\$ 0	\$ 0	\$ 300 000
Total, Presupuesto Funcional División Salud Mental	\$ 2 139 365	\$ 2 403 086	\$ 2 853 300

d) *República de Ghana: Presentación de un programa de salud pública*

En este país el esquema de presentación de un programa dentro del presupuesto es bastante simple, pues se limita a incluir las apropiaciones y el personal. En el documento presupuestario correspondiente a la vigencia fiscal de 1960-61, aparece el programa de tuberculosis, dentro del Ministerio de Salud, que es representativo de la modalidad empleada en la República de Ghana.

El esquema de presentación es el que se inserta a continuación:

<i>Subcapítulo</i>	<i>Item</i>	<i>Subítem</i>	<i>Detalle de gastos</i>	<i>Número de la cuenta</i>	<i>Estimaciones 1960-61 £ G</i>
9			<i>Tuberculosis</i>		
	1		<i>Remuneraciones del personal</i>	043-091-000	
		(1)	Pensionable, contratado y otros asesores remunerados	043-091-001	20 460
		(2)	Salarios de mensajeros, cuidadores, choferes, etc.	043-091-002	1 700
		(3)	Pagos en ultramar	043-091-003	350
		(4)	Asignaciones a oficiales, médicos, etc.	043-091-004	4 000
		(5)	Asignaciones por hijos a oficiales en ultramar	043-091-005	800
			Total, remuneraciones del personal		27 310
	2		<i>Transportes y viajes</i>	043-092-000	
		(2)	Transportes y viajes para servidores civiles	043-092-002	2 000
		(3)	Manejo y mantenimiento de vehículos	043-092-003	600
			Total, transportes y viajes		2 600
	3		<i>Gastos generales</i>	043-093-000	
		(1)	Gastos de oficina	043-093-001	100
		(2)	Vestuario	043-093-002	100
		(3)	Electricidad	043-093-003	100
		(4)	Agua	043-093-004	100
		(5)	Telecomunicaciones	043-093-005	120
		(7)	Ingresos	043-093-007	160
		(8)	Entrenamiento	043-093-008	810
			Total, gastos generales		1 490
			<i>Resumen</i>		
			Total, remuneraciones del personal		27 310
			Total, transportes y viajes		2 600
			Total, gastos generales		1 490
			Total, Servicio de Tuberculosis		31 400

En la parte relativa al detalle del personal, aparece la siguiente lista del personal:

<i>1960-61</i>	<i>Grado</i>	<i>Código de escala de sueldos</i>	<i>Estimaciones 1960-61</i>
<i>Subcapítulo 9. Tuberculosis</i>			<i>£ G</i>
1	Especialista	£ G 2 100	2 630
3	Médicos de grado especial	£ G 1 120	
		£ G 1 650	6 500
4	Oficiales médicos	A1B, A2	9 600
1	Radiografista	B2	560
1	Oficial empleado	C1A B	190
7	Asistentes de empleados	D1, D3	980
<i>Total, Tuberculosis</i>			<i>20 460</i>

*e) Estructura del Programa de Educación Vocacional de Venezuela \**

*Programa 05: Educación Vocacional*

*Unidad Ejecutora: Dirección de Educación Artesanal, Industrial y Comercial*

*1. Descripción del Programa*

La Dirección de Educación Artesanal, Industrial y Comercial es la dependencia encargada de llevar adelante el Programa de Educación Vocacional. En consecuencia, dirige, coordina y orienta la educación vocacional; crea las oportunidades de adiestramiento práctico y de especialización técnica en diferentes niveles para un gran sector de la población; promueve el mejoramiento profesional de los docentes al servicio de la educación vocacional y, además, adapta los programas a las innovaciones técnicas y a las necesidades de la expansión industrial para lograr el mejoramiento cualitativo de la enseñanza. Para 1966 atenderá 81 000 alumnos en 124 planteles y 54 cursos de oficio, y para satisfacer el incremento de 16 000 alumnos creará 4 planteles y 227 secciones. A nivel superior abrirá cursos de Ingeniería Eléctrica y Mecánica para 165 alumnos, en el Instituto Politécnico Nacional de Barquisimeto y dictará 8 cursos de Mejoramiento Profesional para 450 funcionarios, entre directores, profesores y jefes de taller. Además, conjuntamente con la Dirección de Primaria, adiestrará 1 175 alumnos en Cursos Prevocacionales

\* Tomado del Presupuesto de Venezuela para 1966.

## 2. Metas

Sobre este Programa se acentúa la mayor responsabilidad que tiene el Despacho en cuanto a diversificación de la educación se refiere. En efecto, para 1966, en Educación Artesanal Urbana ofrecerá enseñanza a 3 880 alumnos, en 23 escuelas con 97 secciones; en Artesanal Granja atenderá 2 345 alumnos, en 11 escuelas con 67 secciones; en Técnica Industrial funcionará con capacidad para 31 000 alumnos, en 32 planteles con 691 secciones; en Educación Comercial recibirá una matrícula de 37 845 alumnos en 38 institutos con 841 secciones; en Oficios adiestrará 4 805 alumnos en 17 escuelas y 54 cursos, y en Técnica Agrícola impartirá enseñanza de primero, segundo, tercero y cuarto años, a 760 alumnos en 3 escuelas con 19 secciones.

## 3. Metas y costos del programa, según subprogramas y actividades

Sub-programa	Actividad	Denominación	Unidad de medida	Meta 1966	Costos de operación		Transferencias	Inversiones	Total
					Unitario	Total			
1		<b>Dirección y Coordinación</b>				5 357 339	1 781 799	755 040	7 894 178
	1	Dirección				2 086 881	103 803	40 040	2 230 684
	2	Planificación	Programas	87	7 814.3	679 845		15 000	694 885
	3	Supervisión	Visitas-día	2 100	614.6	1 290 613			1 290 613
	4	Previsión y Protección Social					1 677 996		1 677 996
	5	Instituto Politécnico				1 300 000		700 000	2 000 000
2		<b>Administración</b>				1 003 359		40 000	1 043 359
	1	Administración General				616 887		40 000	656 887
	2	Administración de Presupuesto				106 812			106 812
	3	Administración de Personal				130 176			130 176
	4	Administración de Dotación e Inmuebles				149 484			149 484
3		<b>Docencias</b>				84 533 321	6 009 600	2 937 964	93 480 885
	1	Artesanal Urbana	Alumno	3 880	1 237.9	4 803 213	108 000	288 732	5 199 945
	2	Artesanal Granja	Alumno	2 345	3 670.1	8 606 499		419 280	9 025 779
	3	Industrial	Alumno	31 095	1 263.6	39 291 091	2 769 600	1 298 960	43 359 651
	4	Comercial	Alumno	37 845	639.5	24 201 934	3 024 000	324 200	27 550 134
	5	Oficios	Alumno	4 805	735.8	3 535 528	108 000	240 442	3 883 970
	6	Técnica Agrícola	Alumno	760	5 388.2	4 095 056		366 350	4 461 406
		<b>Totales</b>				90 894 019	7 791 399	3 733 004	102 418 422

#### 4. Recursos asignados al programa

##### a) Por subprogramas y actividades

Sub-programa	Actividad	Denominación	1964	1965	1966
1		<i>Dirección y coordinación</i>	6 205 370	7 087 716	7 894 178
	1	Dirección	1 849 019	1 862 060	2 230 684
	2	Planificación	497 033	638 387	694 885
	3	Supervisión	938 953	1 194 539	1 290 613
	4	Previsión y Protección Social	844 200	1 427 218	1 677 996
	5	Instituto Politécnico Nacional	2 076 165	1 965 512	2 000 000
2		<i>Administración</i>	917 243	986 778	1 043 359
	1	Administración General	544 043	614 040	656 887
	2	Administración de Presupuesto	111 175	101 613	106 812
	3	Administración de Personal	111 850	117 925	130 176
	4	Administración de Dotación e Inmuebles	150 175	153 200	149 484
3		<i>Docencia</i>	70 882 650	80 890 510	93 480 885
	1	Artesanal Urbana	3 192 511	4 488 296	5 199 945
	2	Artesanal Granja	7 676 533	8 948 508	9 025 779
	3	Industrial	32 923 428	35 240 949	43 359 651
	4	Comercial	20 454 796	23 293 509	27 550 134
	5	Oficios	2 723 813	4 127 452	3 883 970
	6	Técnica Agrícola	3 911 569	4 791 796	4 461 406
		Totales	78 005 263	88 965 004	102 418 422



b) *Por objeto del gasto*

<i>Partida</i>	<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
11	Sueldos para cargos fijos	1 556 820	1 762 032	1 907 472
12	Sueldos variables, dietas y salarios	1 499 448	1 299 968	1 774 220
13	Otros gastos de personal	527 767	3 663 528	3 503 111
20	Materiales y suministros	8 152 260	9 295 155	8 984 149
30	Servicios	2 683 707	2 739 770	2 724 577
40	Conservaciones, reparaciones y construcciones temporales	285 531	597 900	725 511
50	Adquisición de maquinaria y equipo	3 801 764	2 821 260	1 783 004
76	Construcción de instalaciones	114 000	155 000	100 000
80	Transferencias	5 049 580	6 140 098	7 791 399
01-A	Gastos de personal de establecimientos docentes	51 126 266	57 178 020	65 155 930
01-C	Contrato colectivo	1 131 955	1 346 761	1 469 049
02	Apertura del Año Escolar 1966-67			4 500 000
03	Instituto Politécnico Nacional	2 008 165	1 897 512	2 000 000
03-B	Para estudio Instituto Pedagógico Técnico	68 000	68 000	
	Totales	78 005 263	88 965 004	102 418 422

El Programa de Educación Vocacional tiene un aumento de 13.5 millones de bolívares, equivalente a un 15 por ciento sobre el monto asignado para 1965, y está determinado fundamentalmente por las siguientes variaciones: a) aumento de 8.5 millones en Gastos de personal, debido principalmente a la incidencia de la ampliación de los servicios docentes ocurridos con motivo de la apertura del año escolar 1965-66; b) incremento de 1.8 millones de bolívares destinados a conceder nuevas jubilaciones, mayor número de becas y subsidios educacionales y atender las exigencias del contrato colectivo por incorporación de personal obrero; c) reducción aparente de 1.3 millones de bolívares en las asignaciones para materiales, servicios y adquisición de equipos, ya que los recursos destinados a dotaciones para las ampliaciones que ocurrirán con motivo de la apertura del año escolar 1966-67, están incluidos en la partida 02 "Apertura del año Escolar 1966-67" y d) incremento aparente de 4.5 millones de bolívares en la asignación para la apertura del año escolar 1966-67, ya que la asignación equivalente en 1965 fue distribuida, para efectos de comparación, en los correspondientes objetos de gastos de acuerdo a la reorganización de los planteles con motivo de la apertura del año escolar 1965-66.

## 5. Descripción de subprogramas y actividades

### Subprograma 01: Dirección y coordinación

a) Unidad ejecutora: *Dirección*

b) *Descripción*

Este subprograma dirige, coordina, administra y supervisa los planes y programas de la educación vocacional. Para 1966 proyecta coordinar y administrar las actividades de 124 planteles a nivel medio y primario, 54 cursos de oficio, varios cursos prevocacionales y un instituto de educación superior.

c) *Descripción de las actividades*

#### Actividad 1: Dirección

Unidad ejecutora: *Dirección*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 1 849 019	Bs. 1 862 060	Bs. 2 230 684

#### *Descripción*

Esta actividad se encarga de dirigir y coordinar los recursos asignados al programa, con el objeto de adecuar las erogaciones al mejor funcionamiento de los planes y programas previstos para 1966.

#### *Metas y volúmenes de trabajo*

Denominación	1964	1965	1966
Reunión de directores	50	50	40
Reunión del Consejo de Supervisión	12	12	12
Cuentas para el Ministro	48	48	48
Firma de documentos	5 800	5 800	5 800
Audiencias al público	1 500	1 500	1 500
Visitas-día	96	100	48

## *Actividad 2: Planificación*

Unidad ejecutora: *Departamento Técnico*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 497 033	Bs. 638 387	Bs. 694 885

### *Descripción*

El principal aspecto que cubre esta actividad es: *a)* elaborar planes y programas de estudios atendiendo a las innovaciones técnicas y a los recursos de la Dirección para lograr el mejoramiento cualitativo de enseñanza; *b)* preparar material didáctico para el uso de los planteles, y *c)* realizar cursillos de mejoramiento para profesores.

### *Metas y volúmenes de trabajo*

Denominación	1964	1965	1966
Programas	51	44	50
Prospectos	4	6	4
Publicaciones	20	22	25
Cursos	5	8	8

## *Actividad 3: Supervisión*

Unidad ejecutora: *Departamento de Supervisión*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 938 953	Bs. 1 194 539	Bs. 1 290 613

### *Descripción*

Las principales funciones que cumple esta actividad son: a) supervisión de los planteles oficiales y de los privados inscritos en el Ministerio en sujeción a lo previsto en las leyes y reglamentos respectivos; b) coordinación de las actividades culturales y deportivas de los planteles dependientes de la Dirección, y c) evaluación del proceso de aprendizaje en las ramas de educación vocacional.

### *Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Visitas-día	1 216	1 800	2 100
Informes	204	450	525

### *Actividad 4: Previsión y Protección Social*

Unidad ejecutora: *Dirección*

	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Recursos asignados	Bs. 844 200	Bs. 1 427 218	Bs. 1 677 996

### *Descripción*

Esta actividad, por una parte ampara mediante la asignación de pensiones y jubilaciones a los funcionarios que han cumplido con los requisitos exigidos por la ley y, por la otra, subsidia a instituciones privadas dedicadas a la enseñanza vocacional, como un estímulo al desarrollo de esta rama de la educación.

### *Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Pensiones y jubilaciones	50	57	60
Ayudas	9	9	9
Subsidios	36	39	50

*Actividad 5: Instituto Politécnico Nacional*

Unidad ejecutora: *Instituto Politécnico Nacional*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 2 076 165	Bs. 1 965 512	Bs. 2 000 000

*Descripción*

La función principal de esta actividad es la de ofrecer enseñanza técnica a nivel superior. En su primera etapa abrirá cursos en las especialidades de Ingeniería Eléctrica y Mecánica, para los egresados de las escuelas técnicas industriales y los bachilleres en Ciencias.

*Metas y volúmenes de trabajo*

Denominación	1964	1965	1966
Alumnos			165

*Subprograma 2: Administración*

a) Unidad ejecutora: *División Administrativa*

b) *Descripción*

Este subprograma administra los recursos asignados a la Dirección de acuerdo a la programación prevista y procura que esos recursos se distribuyan y ejecuten de acuerdo a la legislación vigente.

c) *Descripción de las actividades*

*Actividad 1: Administración General*

Unidad ejecutora: *División Administrativa*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 544 043	Bs. 614 040	Bs. 656 887

*Descripción*

Esta actividad dirige, coordina y supervisa las actividades administrativas que realizan los diferentes departamentos que la integran; controla directamente la elaboración, despacho, recepción y archivo de correspondencia; distribuye el material de consumo y atiende los servicios de mantenimiento y aseo de las oficinas de planta.

*Metas y volúmenes de trabajo*

Denominación	1964	1965	1966
Cuentas al director	48	48	76
Reuniones del Consejo de Supervisores	12	12	12
Estudio de correspondencia	10 000	10 500	12 000
Elaboración de informes	192	240	170

*Actividad 2: Administración de Presupuesto*

Unidad ejecutora: *Departamento de Presupuesto*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 111 175	Bs. 101 613	Bs. 106 812

### *Descripción*

Dentro de las funciones de esta actividad se destaca, en primer orden, la preparación del Presupuesto Legislativo y por Programas. Además, controla la ejecución del mismo y asesora a las otras actividades en la preparación de sus presupuestos y en la ejecución de sus recursos.

### *Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Elaboración de presupuesto	1	1	1
Preparación de estados contables	12	12	12
Solicitud de traslados de fondos	6	18	28
Elaboración de informes	10	12	12

### *Actividad 3: Administración de Personal*

Unidad ejecutora: *Departamento de Personal*

	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Recursos asignados	Bs. 111 850	Bs. 117 925	Bs. 130 176

### *Descripción*

Esta actividad se encarga de elaborar las reorganizaciones de los planteles; tramitar resoluciones de nombramientos, traslados, suplencias, ascensos, suspensiones, constancias de censantía y trabajo; y administrar pensiones, jubilaciones y becas.

### *Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Organización de planteles	108	120	124
Selección de personal docente	1 500	1 000	500
Solicitud de jubilaciones	4	5	5
Constancia de trabajo y cesantía	200	300	150
Control de becarios	1 250	1 100	1 100

#### *Actividad 4: Administración de Dotación e Inmuebles*

Unidad ejecutora: *Departamento de Dotación e Inmuebles*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 150 175	Bs. 153 200	Bs. 149 484

#### *Descripción*

Los objetivos de esta actividad son: tramitar las órdenes de adquisición de los bienes y servicios y distribuirlos a los planteles y oficinas; llevar un control permanente de la existencia de bienes; conocer sobre las necesidades de reparación y conservación de inmuebles; servir de órgano de enlace con la División de Edificios del M. O. P. y supervisar las obras que se construyen destinadas a esta Dirección.

#### *Metas y volúmenes de trabajo*

Denominación	1964	1965	1966
Notas de adquisición	1 600	1 800	2 100
Notas de distribución	600	900	1 200
Elaboración de fichas	106	120	240
Tramitación de contratos	10	15	13
Solicitudes de reparación	64	80	125
Visitas de supervisión	26	30	48
Estudios de programas arquitectónicos y otras actividades relacionadas	25	32	80

#### *Subprograma 3: Docencias*

a) Unidad ejecutora: *Escuelas*

b) *Descripción*

El objetivo principal de este subprograma es el de ofrecer oportunidades de educación técnica en forma gratuita de



acuerdo a la demanda educacional y a las necesidades de mano de obra existente, mediante la creación y funcionamiento de planteles suficientes. En consecuencia, este año funcionarán 124 escuelas y 54 cursos de oficios con 1 860 aulas.

*c) Descripción de las actividades*

*Actividad 1: Artesanal Urbana*

Unidad ejecutora: *Escuelas Artesanales Urbanas*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 3 192 511	Bs. 4 488 296	Bs. 5 199 945

*Descripción*

Esta actividad atiende a los siguientes objetivos: *a)* mantener el alumnado dentro de su escolaridad hasta el sexto grado con adiestramiento en los procesos básicos de los oficios más comunes en el mercado de trabajo: carpintería, plomería, dibujo, electricidad, ajuste y herrería; *b)* satisfacer a mediano plazo las necesidades del país en la formación de mano de obra calificada; *c)* diversificar la instrucción desde la escuela primaria, para canalizar las vocaciones y aptitudes a través del trabajo manual. En cumplimiento de estos objetivos ofrecerá educación a 3 880 alumnos en 20 escuelas con 97 secciones, y atenderá en 4 escuelas con 20 talleres a 2 175 alumnos de escuelas primarias.

*Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	1964	1965	1966
Alumnos	1 794	2 794	3 880

*Actividad 2: Artesanal Granja*

Unidad ejecutora: *Escuelas Artesanales Granjas*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 7 676 533	Bs. 8 948 508	Bs. 9 025 779

### *Descripción*

La Educación Artesanal Granja tiene por objeto dotar a los niños campesinos, que por sus condiciones económico-sociales no pueden completar su educación primaria, no sólo de los conocimientos programados para la Educación Primaria de 4º, 5º y 6º grados, sino de ciertas destrezas en artesanías aplicables al medio rural, así como también de aprendizaje y prácticas en materias agropecuarias. Para 1966, mediante 11 Escuelas Artesanales Granjas, serán atendidos 2 345 alumnos.

### *Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Alumnos	1 513	2 014	2 345

### *Actividad 3: Industrial*

Unidad ejecutora: *Escuelas Industriales*

	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Recursos asignados	Bs. 32 923 428	Bs. 35 240 949	Bs. 43 359 651

### *Descripción*

Esta actividad tiende a satisfacer las necesidades de personal especializado al nivel de peritos y técnicos industriales que demandan las metas establecidas por el plan de desarrollo económico industrial de la nación. La programación prevé la formación de profesionales técnicos a nivel medio, en las especialidades de Mecánica, Electricidad, Electrónica, Petróleo, Geología y Minas, Química, Construcciones Metálicas, Pesca, Ebanistería, Instalaciones Sanitarias, Construcción Civil y Textil, en las diferentes escuelas industriales y en las técnicas industriales. Para el año 1966 funcionarán 33 planteles, con 691 secciones que permitirán atender a más de 31 000 alumnos.

### *Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Alumnos	20 578	23 603	31 095

#### **Actividad 4: Comercial**

Unidad ejecutora: *Institutos de Comercio*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 20 454 796	Bs. 23 293 509	Bs. 27 550 134

#### **Descripción**

La Educación Comercial tiene como meta principal la formación de profesionales a nivel medio capaces de cumplir las labores administrativas propias de la Agricultura, de la Cría, de la Industria, del Comercio y de los Servicios Públicos y Privados a través de cursos de Secretaría, Correspondencia, Contabilidad, Peritos y Técnicos. Durante el año 1966 la matrícula estimada para esta subrama educacional es de 37 845 alumnos en 38 planteles con 841 secciones.

#### **Metas y volúmenes de trabajo**

Denominación	1964	1965	1966
Alumnos	28 462	32 337	37 845

#### **Actividad 5: Oficios**

Unidad ejecutora: *Escuelas y Cursos de Oficios*

	1964	1965	1966
Recursos asignados	Bs. 2 723 813	Bs. 4 127 452	Bs. 3 883 970

#### **Descripción**

El aspecto principal de esta actividad es la capacitación manual en oficios a nivel de obreros especializados, de jóvenes mayores de 16 años, mediante cursos de adiestramiento a corto plazo con una duración promedio de un año. Esta capacitación les permite desempeñar ocupaciones productivas y no sujetas a la gestión del sector público. Para 1966 se ha establecido como meta adiestrar a 4 805 alumnos en 17 escuelas y 54 cursos de oficios.

*Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Alumnos	1 036	2 820	4 805

*Actividad 6: Técnica Agrícola*

Unidad ejecutora: *Escuelas Técnicas de Agricultura*

	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Recursos asignados	Bs. 3 911 569	Bs. 4 791 796	Bs. 4 461 406

*Descripción*

Mediante esta actividad se contribuye a formar el personal técnico auxiliar de campo que se requiere para resolver con mayor eficacia los problemas del medio rural y de las industrias agropecuarias y dar oportunidad de capacitación profesional a los alumnos egresados de las Escuelas Artesanales Granjas al permitirles seguir cursos de Educación Media. En cumplimiento de estos objetivos, se impartirá enseñanza en 3 Escuelas Técnicas de Agricultura con 19 secciones de primero, segundo, tercero y cuarto años a 760 alumnos.

*Metas y volúmenes de trabajo*

<i>Denominación</i>	<i>1964</i>	<i>1965</i>	<i>1966</i>
Alumnos	379	612	760

f) *Estructura de un Programa de Riegos del Ministerio de Agricultura de Bolivia, 1965*

*Programa 05: Riegos*

Unidad(es) ejecutora(s): *Dirección General de Riegos*

*Descripción*

Este programa propende a otorgar los recursos necesarios para impulsar las obras de riego que permitirán mejor rendimiento y ampliación del área de cultivo, en consecuencia, con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo. Se contemplan tanto obras de riego en grande y mediana escala, como la pequeña irrigación, esta última tiene una trascendencia importante en algunas zonas del altiplano y de los valles. Para 1965, se proyecta ampliar el esfuerzo del gobierno nacional en lo referente a obras de pequeña irrigación en la forma que se puede apreciar en el detalle de este programa. El monto total asciende a \$b 2 035 386.70. El personal disponible para la ejecución del programa es de 57 funcionarios.

*Resumen de los gastos del programa, según subprogramas y actividades*  
(En pesos bolivianos)

Código			Presupuesto	
Subprograma	Actividad	Descripción	1964	1965
01		Coordinación administrativa	123 905.16	541 214.89
02		Servicios técnicos de regadío		
	01	Estudios hidrométricos	105 555.98	104 641.04
	02	Estudios agroeconómicos	50 188.40	275 333.92
	03	Sistema N° 1 de riego Cochabamba	301 913.20	298 809.61
	04	Sistema N° 2 de riego Tacagua-Challapata	164 266.40	162 537.08
	05	Obras de riego	129 796.20	478 462.61
	06	Pequeña irrigación	172 808.10	174 387.55
Total del programa			1 048 433.44	2 035 386.70
<i>Financiamiento</i>				
Del fondo general			1 048 433.44	2 035 386.70

*Gastos del programa por objeto del gasto**(En pesos bolivianos)*

<i>Partidas</i>	<i>Presupuesto</i>	
	<i>1964</i>	<i>1965</i>
<i>Servicios personales</i>	<i>950 307.84</i>	<i>985 208.48</i>
Haberes básicos	152 186.40	149 954.40
Categorías	45 655.94	33 739.68
Aginaldo	16 486.82	15 307.84
Bono funcional	250 044.00	251 124.00
Bono de \$b. 80.00	55 680.00	54 720.00
Bono a constructores de OO. EE. (\$b. 70.00)	—	51 000.00
Indemnización y desahucios	24 134.20	24 100.00
Asignación alimenticia	15 000.00	15 000.00
Salarios y destajos	330 280.80	330 280.80
Bonificación a constructores	60 839.68	59 981.76
<i>Gastos generales</i>	<i>98 125.60</i>	<i>117 109.22</i>
Viáticos, gastos de viaje y pasajes	30 269.30	41 659.22
Servicio de comunicaciones	8 500.00	8 500.00
Materiales y suministros	41 007.30	48 500.00
Mantenimiento	18 349.00	18 450.00
<i>Inversiones</i>	<i>—</i>	<i>933 069.00</i>
Maquinaria y equipo	—	367 000.00
Obra nueva	—	344 069.00
Inversiones de desarrollo agropecuario	—	222 000.00
<b>Total del programa</b>	<b>1 048 433.44</b>	<b>2 035 386.70</b>

*Subprograma 01: Coordinación Administrativa*

Unidad(es) ejecutora(s): *Oficina del Director General*

Los objetivos de este subprograma consisten en orientar el plan de actividades en materia de irrigación, centralizar la técnica administrativa de los sistemas de riego, centralizar las obras de estudios.

*Gastos del subprograma por objeto del gasto*

Código		Partidas	Subprograma 01 \$ b 1965
	100	<i>Servicios personales</i>	167 264.89
111	101	Haberes básicos	23 716.80
111	102	Categorías	5 336.28
111	103	Aguinaldo	2 421.09
111	107	Bono funcional	64 164.00
111	112	Bono de \$b. 80.00	8 640.00
111	120	Bono a constructores por obligaciones del Estado (interior)	51 000.00
111	120	Bonificación a constructores	9 486.72
111	128	Indemnización y desahucios	2 500.00
	200	<i>Gastos generales</i>	6 950.00
115	201	Viáticos, gastos de viaje y pasajes	2 000.00
115	204	Servicio de comunicaciones	1 000.00
115	206	Materiales y suministros	1 500.00
115	207	Mantenimiento	2 450.00
	400	<i>Inversiones</i>	367 000.00
210	412	Maquinaria y equipo	367 000.00
Total del subprograma			541 214.89

## Subprograma 02: Servicios técnicos de Regadío

Unidad(es) ejecutora(s): *Dirección General de Riegos, Departamento de Estudios Hidrométricos, Departamento de Estudios Agroeconómicos, Sistema Nacional de Riegos, Cochabamba, Sistema Nacional de Riegos N° 2 Challapata y Departamento de Pequeña Irrigación.*

Este subprograma presta los servicios técnicos nacionales de regadío a través de sus diferentes departamentos especializados, y sus funciones son de estrecha coordinación con los demás programas, iguales para una labor conjunta en el cumplimiento de las metas señaladas.

Gastos del subprograma por actividades y por objeto del gasto (en \$ b)

Código	Partidas	Total del subprograma 02	Actividad 01: Estudios Hidrométricos	Actividad 02: Estudios Agroeconómicos	Actividad 03: Sistema N° 1 de Riego Cochabamba	Actividad 04: Sistema N° 2 de Riego Tacagua-Challapata	Actividad 05: Obras de Riego	Actividad 06: Pequeña Irrigación
100	<i>Servicios personales</i>	817 943.59	96 641.04	43 333.92	293 809.61	151 377.86	116 393.61	116 287.55
111 101	Haberes básicos	126 237.60	11 260.80	11 750.40	37 764.00	21 283.20	24 523.20	19 656.00
111 102	Categorías	28 403.40	2 533.68	2 643.84	8 496.84	4 788.72	5 517.72	4 422.60
111 103	Aguinaldo	12 886.75	1 149.54	1 199.52	3 855.07	2 172.66	2 503.41	2 006.55
111 107	Bono funcional	186 960.00	13 200.00	16 200.00	31 500.00	17 940.00	62 400.00	45 720.00
111 112	Bono de \$b 80.00	46 080.00	4 800.00	3 840.00	14 400.00	7 680.00	8 640.00	6 720.00
111 120	Bonificación a constructores	50 495.04	4 504.32	4 700.16	15 105.60	8 513.28	9 809.28	7 862.40
111 135	Asignación alimenticia	15 000.00	—	—	—	15 000.00	—	—
111 139	Salarios y destajos	330 280.80	56 192.70	—	178 088.10	71 000.00	—	25 000.00
111 128	Beneficios sociales, indemnizaciones y desahucios	21 600.00	3 000.00	3 000.00	4 600.00	3 000.00	3 000.00	5 000.00
200	<i>Gastos generales</i>	110 159.22	8 000.00	10 000.00	5 000.00	11 159.22	18 000.00	58 000.00
115 201	Viáticos, gastos de viaje y pasajes	39 659.22	4 000.00	5 000.00	3 000.00	4 659.22	8 000.00	15 000.00
115 204	Servicio de comunicaciones	7 500.00	—	—	2 000.00	2 500.00	—	3 000.00
115 206	Materiales y suministros	47 000.00	2 000.00	3 000.00	—	4 000.00	8 000.00	30 000.00
115 208	Mantenimiento	16 000.00	2 000.00	2 000.00	—	—	2 000.00	10 000.00
400	<i>Inversiones</i>	566 069.00	—	222 000.00	—	—	344 069.00	—
210 422	Obra nueva	344 069.00	—	—	—	—	344 069.00	—
210 431	Inversiones de desarrollo agropecuario	222 000.00	—	222 000.00	—	—	—	—
	<b>Totales</b>	<b>1 494 171.81</b>	<b>104 641.04</b>	<b>275 333.92</b>	<b>298 809.61</b>	<b>162 537.08</b>	<b>478 462.61</b>	<b>174 387.55</b>



#### **Actividad 01. Estudios Hidrométricos**

Medir los caudales de los diferentes ríos de la República (aforaciones). Actualmente se cuenta con nuevas estaciones de aforos; constituyen la base para la realización de estudios de presas y en general obras de riego. Para 1965, se proyecta ampliar esta red, ya que no se ha podido extender este servicio en 1963 en razón de la importancia de muchos ríos que actualmente no se aforan, además de las temperaturas, intensidad de las lluvias, que se desconocen, su régimen en zonas importantes. Para pequeños proyectos de irrigación, se proveerán brigadas móviles de personal entendido en la materia.

#### **Actividad 02. Estudios Agroeconómicos**

Estudiar en forma detallada las condiciones de los terrenos que son aptos para la irrigación; ejecutar mediante estudios agroeconómicos y la clasificación de los mismos por sus aptitudes de capacidad agrícola, el contenido de la alcalinidad o acidez y grado de impermeabilidad, determinando de esta manera el valor agrohidrológico que es la base fundamental del canon de riegos a efectuarse en las zonas de La Paz, Chuquisaca y otras que justifiquen la inversión.

#### **Actividad 03. Sistema de Riego N° 1 Cochabamba**

Administración del Sistema Nacional de Riego N° 1 en Cochabamba que actualmente domina hasta 8 000 hectáreas de las 10 000 que comprende el proyecto; conservación de la red de canales de su superintendencia; para 1965 se continuará la limpieza de canales y la impermeabilidad de las zonas de Cala-Cala y San Pedro.

#### **Actividad 04. Sistema de Riego N° 2 Tacagua-Challapata**

Esta actividad se refiere a administrar y conservar el sistema de riego ubicado en la zona de Challapata del Departamento de Oruro; la capacidad de riego alcanza a 4 500 hectáreas de cultivo de productos altiplánicos.

#### **Actividad 05. Obras de Riego**

Considerar, planificar, estudiar y proyectar obras de riego, de grande, mediana y pequeña magnitud, que comprende los reconocimientos preliminares, levantamientos topográficos, diseño de presas, canales, etc.; para 1965 se proyecta intensificar los estudios de pequeña irrigación en los diferentes distritos del país para un total de 1 000 hectáreas, y otros estudios de exploración.

#### **Actividad 06. Pequeña Irrigación**

Se consideran construcciones de proyectos cuyas áreas regadas no pasan de 500 hectáreas. Las obras constituyen pequeñas presas de almacenamiento, presas derivadoras u otras de toma; estos sistemas contemplan redes de canales de pequeñas áreas; en estas obras se tiene establecido que la mano de obra será provista por campesinos, existiendo en la República gran número de solicitudes para obras de pequeña irrigación cuyas posibilidades deben ser atendidas.

**g) Estructura de un Programa de Protección de la Salud encargado al Ministerio de Salud Pública de Nicaragua \***

**Programa 03-00: Protección de la salud**

Unidad ejecutora:

Dirección de Protección de la Salud

Por medio de este programa se continuará con el control de las enfermedades infecciosas y contagiosas, agudas y crónicas y las parasitarias intestinales. Se realizarán también las investigaciones de focos de contagios y de los contactos potencialmente infectantes de este grupo de enfermedades que existen en el país. Se desarrollará también, en este campo, una labor de educación sanitaria.

El control de este grupo de enfermedades incluirá las siguientes acciones destinadas a evitar la difusión de las enfermedades infectocontagiosas agudas: estímulo de la notificación de los casos; diagnóstico, aislamiento y tratamiento de los mismos; encuesta epidemiológica e inmunizaciones.

En este programa se acentúa la importancia de la campaña de control de la tuberculosis.

En cuanto a saneamiento ambiental, se perseguirá el mejoramiento de las condiciones del ambiente urbano y rural, a fin de reducir la incidencia de las enfermedades transmisibles y lograr mejores condiciones de vida y bienestar de la comunidad a través de acciones que comprendan: agua potable, excretas, residuos industriales, locales públicos, basuras y otros desechos.

Este programa se llevará a cabo a través de tres subprogramas: Epidemiología y control de enfermedades infecciosas y parasitarias, Control de la tuberculosis y Saneamiento ambiental.

**Detalle de los gastos por subprogramas**

Subprograma 03-01: Epidemiología y control de enfermedades infecciosas y parasitarias	158 000
Subprograma 03-02: Control de la tuberculosis	689 700
Subprograma 03-03: Saneamiento ambiental	436 400
Total del programa	1 284 100

**Subprograma 03-01: Epidemiología y control de enfermedades infecciosas y parasitarias**

Unidad ejecutora:

División de Epidemiología y Control de Enfermedades Transmisibles

Este subprograma se llevará a cabo mediante acciones de inmunizaciones, control de enfermedades venéreas, control de lepra, control de la zoonosis y control de parásitos intestinales.

*Inmunizaciones.* Se procurará evitar la mortalidad y morbilidad en aquellas enfermedades contra las cuales existen vacunas de probada eficacia (viruela, difteria, coqueluche, tétanos, tos ferina, poliomielitis, rabia, etc.).

*Control de enfermedades venéreas.* Se procurará evitar la morbilidad y mortalidad de sífilis y también la morbilidad por el grupo restante de enfermedades venéreas (blenorragia, chancro blando, linfogranuloma, granuloma inguinal, etc.).

*Control de lepra.* Se procurará evitar la morbilidad y mortalidad por la lepra o sus complicaciones. El año 1963 se trataron 223 casos de lepra y se examinaron 1091 personas, descubriéndose 13 casos nuevos.

Se llevaron a cabo, además, en ese mismo año, pruebas intradérmicas (Reacción de Mitsuda) a 200 personas.

*Control de la zoonosis.* Se procurará evitar la morbilidad y mortalidad por las enfermedades naturalmente transmisibles del animal al hombre (rabia, brucelosis, tuberculosis bovina, hidatidosis, encefalitis equina, etc.).

Se proseguirá el control de animales mordedores susceptibles a padecer la enfermedad; se organizará en forma adecuada el envío de muestras para obtener un diagnóstico oportuno y eficaz; se tratará oportunamente a las personas mordidas por animal sospechoso o confirmado de padecer de rabia; se continuará con la eliminación de perros vagos y se inmunizará contra la rabia a los perros con dueños responsables; se realizará una encuesta epidemiológica de los casos de personas mordidas por animal sospechoso o confirmado de padecer de rabia.

En el período comprendido entre el último semestre de 1963 y el primer semestre de 1964, se estima se eliminaron 13 200 perros y se aplicaron 9 700 dosis a personas.

*Control de las parasitosis intestinales.* Se procurará evitar la infestación humana por los vermes y protozoos causantes de las parasitosis intestinales (uncinarias, ascaris, tricocéfalos, amibas y otros).

Se estimulará el mejoramiento de las condiciones de saneamiento del medio; se propenderá al uso de la letrina sanitaria, del zapato y a la higiene personal; se instituirá el tratamiento de la población infestada que es asistida en los centros médico-preventivos del país.

Se continuará con la educación sanitaria de la población principalmente escolar, a través de la escuela.

En 1963 se examinaron 94 942 muestras, resultando positivas 78 707, o sea un 83 por ciento. Los diagnósticos parasitológicos de las positivas indicaron: uncinarias, 12 304; ascaris, 29 305; tricocéfalos, 25 335; amibas, 4 375; lambias, 2 510; otros parásitos, 4 878.

*Metas cuantificables.* En el presente ejercicio presupuestal se utilizarán 52 000 dosis de Vacuna DPT para inmunizar a 26 000 niños, 16 000 dosis de Vacuna Poliomioelítica para inmunizar a 8 000 niños, 45 000 dosis de Vacuna TAB para 15 000 personas y se verificarán 12 000 tratamientos antiparasitarios.

A este subprograma, cuyas apropiaciones ascienden a la suma de (C\$ 158 000), para efectos de costos presupuestarios hay que agregarle la suma de (C\$ 282 060), que corresponde al porcentaje de las remuneraciones de los centros de salud aplicados a labores relacionadas con este programa.

<i>Codificación</i>	<i>Clasificación por objeto del gasto</i>	<i>Apropiación semestral</i>	
		<i>Rubros secundarios</i>	<i>Rubros primarios</i>
12-22-03-01	Subprograma 03-01: Epidemiología y control de enfermedades infecciosas y parasitarias		
0100	<i>Servicios personales</i>		108 000
0110	Sueldos para cargos fijos	108 000	
0200	<i>Servicios no personales</i>		7 700
0210	Servicios básicos	500	
0220	Publicidad, impresiones y encuadernaciones	1 500	
0230	Viáticos y gastos conexos	3 000	
0240	Transporte	300	
0270	Mantenimiento y reparaciones menores de maquinarias y equipos, por servicios o contratos	2 400	
0300	<i>Materiales y suministros consumibles</i>		42 200
0340	Productos de papel, cartón e impresos	1 400	
0350	Productos de cuero y caucho	1 500	
0360	Productos químicos y conexos	38 250	
0390	Útiles y otros productos	1 050	
0400	<i>Maquinaria y equipo</i>		100
0430	Equipos educacionales y recreativos	100	
	Total del subprograma		158 000

## Subprograma 03-02: Control de tuberculosis

Unidad ejecutora:

División de Epidemiología, Unidad de Control de Tuberculosis

En la ejecución de este subprograma se disminuirá la morbilidad y mortalidad por tuberculosis.

Se registrarán, diagnosticarán y se tratarán adecuadamente el 70 por ciento de los casos diagnosticados; se pesquisarán casos entre los presentes sanos por medio de la abreibgrafia, en los grupos de población más susceptibles, tanto en los consultorios permanentes como en las clínicas móviles; se vacunará con BCG principalmente a los recién nacidos y a las personas alérgicas; se realizarán encuestas epidemiológicas de los casos diagnosticados; se educará sanitariamente a la población.

El plan de trabajo comprenderá una acción permanente a través de los centros de salud existentes en el país y una acción ambulatoria mediante unidades móviles.

El área inicial para las unidades móviles comprenderá la cobertura de 13 municipios de los Departamentos de León y Chinandega, con una población aproximada de 222 000 personas. El nivel útil de población a examinar será de 80 por ciento (176 000 personas).

Una segunda unidad móvil cubrirá el 80 por ciento del Departamento de Managua (196 000 personas).

*Metas cuantificables.* En el presente ejercicio presupuestal se suministrarán 289 000 inyecciones de Tuberculina (PPD), 144 334 vacunaciones, 46 667 fotorradiografías, 5 600 baciloscopías, 5 600 radiografías, 2 080 tratamientos diversos y 4 160 quimioprofilaxis.

Codificación	Clasificación por objeto del gasto	Apropiación semestral	
		Rubros secundarios	Rubros primarios
12-22-03-02	Subprograma 03-02: Control de la tuberculosis		
0100	<i>Servicios personales</i>		339 700
0110	Sueldos para cargos fijos	339 700	
0200	<i>Servicios no personales</i>		66 527
0210	Servicios básicos	4 472	
0220	Publicidad, impresiones y encuadernaciones	7 500	
0230	Viáticos y gastos conexos	25 925	
0240	Transporte	1 000	
0260	Intereses, comisiones y seguros	14 180	
0270	Mantenimiento y reparaciones menores de maquinarias y equipos, por servicios o contratos	11 750	
0280	Mantenimiento y reparaciones menores de inmuebles y obras, por servicios o contratos	1 700	
0300	<i>Materiales y suministros consumibles</i>		262 223
0310	Alimentos y productos agropecuarios	2 500	
0330	Textiles y vestuarios	870	
0340	Productos de papel, cartón e impresos	4 480	
0350	Productos de cuero y caucho	8 420	
0360	Productos químicos y conexos	225 000	
0390	Útiles y otros productos	20 953	
0400	<i>Maquinaria y equipo</i>		21 250
0420	Equipos de oficina, ingeniería y dibujo	15 075	
0430	Equipos educativos y recreativos	400	
0450	Equipos médico-quirúrgicos, de laboratorio y hospitales	5 775	
	Total del subprograma		689 700

## h) Estructura del Programa de Protección y Fomento Agrícola Ganadero del Ministerio de Recursos Naturales de Honduras, 1965

### I. Descripción del programa

El Programa de Protección y Fomento Agrícola Ganadero tiene bajo su responsabilidad, en el aspecto agrícola, la protección fitosanitaria de los cultivos nacionales, previniendo el ingreso de plagas y enfermedades exóticas y dando las recomendaciones técnicas para el mejor control de aquellas que ya existen en nuestro suelo patrio. Al mismo tiempo promueve, mediante la producción de plantas mejoradas, el cultivo de éstas en las distintas regiones del país.

En el aspecto pecuario tiene la obligación de fomentar el desarrollo y mejoramiento de la ganadería nacional, mediante la difusión de métodos técnicos y económicos en la explotación de los animales domésticos y la distribución de animales de raza de comprobada eficacia. Igualmente, toma medidas tendientes a impedir o controlar enfermedades que representan un peligro para el patrimonio pecuario de la nación a través de Campañas Profilácticas y Prácticas de Diagnóstico Veterinario.

Por otro lado, es el encargado de velar por el cumplimiento de la Ley de Sanidad Vegetal y sus Reglamentos, la Ley de Ganadería y Sanidad Animal y sus Reglamentos, y todos los convenios agropecuarios firmados con organismos nacionales e internacionales.

A partir de 1965, este programa tendrá a su cargo la elaboración de las Cartas Agrológicas de los suelos del país y el incremento de la producción agrícola por medio del uso racional de fertilizantes.

### II. Metas de realizaciones

Las principales metas que este programa intenta alcanzar en 1965 son las que a continuación se establecen:

- a) Levantamiento agrológico: veinticuatro mil (24 000) kilómetros cuadrados de suelos nacionales.
- b) Publicación de seis (6) hojas agrológicas parciales, abarcando el conjunto tres mil (3 000) kilómetros cuadrados de superficie.
- c) Establecimiento de cuarenta (40) ensayos factoriales y cuatrocientos diez (410) lotes demostrativos.
- d) Análisis físicoquímicos de tres mil (3 000) muestras de suelos.
- e) Inspección de veintiocho mil (28 000) vehículos (navíos, aviones, automóviles, etc.) y millón y medio (1 500 000) de toneladas de productos agropecuarios importados y exportados del país a través de las doce (12) estaciones de cuarentena en que se mantendrán inspectores agropecuarios.
- f) Treinta mil (30 000) revisiones de las trampas funcionando en el Programa de Trampeo contra la Mosca del Mediterráneo.
- g) Liberación de veinte mil (20 000) parásitos de las moscas de las frutas.
- h) Inspección y prospección de treinta y cinco mil (35 000) hectáreas en las zonas gregarígenas de la langosta migratoria.
- i) Inspección de sesenta y cinco mil (65 000) animales destinados al destace.
- j) Ejecución de veinticinco mil (25 000) exámenes en los laboratorios de diagnóstico veterinario.
- k) Prescripción y/o ejecución de trescientos mil (300 000) tratamientos diversos a través de las clínicas veterinarias.
- l) Ejecución de cuatrocientos veinte mil (420 000) baños de aspersión a animales infestados con *Dermatobia hominis*.
- m) Se inseminarán artificialmente doce mil (12 000) vacas.

n) Se producirán doscientos treinta y dos mil (232 000) pollos y quinientos cuarenta (540) cerdos, de razas comprobadas.

o) Producción de noventa y cinco mil (95 000) injertos varios.

p) Promoción de 8 exposiciones pecuarias.

El costo de este programa representa el 12 por ciento del total asignado al ramo.

### III. Detalle de subprogramas

Código	Subprograma	Unidad de medida	Metas	Gastos de operación	Transferencias	Inversiones	Total	
01	Dirección y administración	.....	.....	L 61 765	.....	.....	L 61 765	6 % *
02	Sanidad vegetal	.....	.....	145 765	.....	L 28 100	173 865	14 % *
03	Sanidad animal	.....	.....	348 599	.....	53 071	401 670	32 % *
04	Mejoramiento agropecuario	.....	.....	272 900	L 5 000	76 881	354 781	25 % *
05	Suelos	.....	.....	248 671	20 000	63 633	332 304	23 % *
Total				L 1 077 700	L 25 000	L 221 685	L 1 324 385	.....

\* Porcentaje de relación con el total de gastos de operación asignado al programa.

### IV. Detalle en resumen del personal aplicado al programa

Código	Clasificación de empleos	Nº de cargos		Sueldo promedio anual		Total anual	
		1964	1965	1964	1965	1964	1965
A. Personal permanente							
2	Personal superior	2	2	L 8 400.00	L 10 200.00	L 16 800.00	L 20 400.00
3	Personal técnico universitario	16	18	6 712.50	7 433.00	107 400.00	133 800.00
5	Personal técnico	58	95	3 418.96	3 433.00	198 300.00	326 100.00
6	Personal administrativo	15	16	2 900.00	3 038.00	43 500.00	48 600.00
7	Personal de servicio	18	24	1 160.00	1 160.00	20 880.00	27 840.00
8	Personal de obra	2	3	1 500.00	2 000.00	3 000.00	6 000.00
B. Personal de jornal		33	36	575.76	708.00	19 000.00	25 480.00
Total		144	194	.....	.....	L 408 880.00	L 588 220.00



## V. Detalle por grupos de la clasificación por objeto del gasto

Código	Grupos	Asignado		Aprobado	
		1964		1965	
1	Servicios personales	L	408 880	L	638 370
2	Servicios no personales		62 635		143 230
3	Artículos y materiales		79 131		291 100
4	Equipos nuevos, adiciones y reparaciones extraordinarias contratados		38 574		198 899
6	Adquisición de inmuebles preexistentes y semovientes		4 500		22 786
7	Transferencias		2 000		25 000
9	Asignaciones globales		...		5 000
Total		L	595 720	L	1 324 385

### Subprograma: Sanidad vegetal

#### I. Descripción del subprograma

Velar por el cumplimiento de las disposiciones contempladas en la Ley y Reglamentos de Sanidad Vegetal, así como acuerdos gubernativos que al respecto se emitan;

Contribuir al control y erradicación de plagas y enfermedades que afrontan los diferentes cultivos en el país;

Prevenir la introducción de plagas y enfermedades exóticas al país, y

Realizar campañas especiales para evitar la diseminación de plagas y enfermedades ya establecidas en determinadas zonas del territorio nacional o bien para el control o erradicación de enfermedades y plagas específicas.

#### II. Meta de realizaciones

Para 1965 se atenderán problemas de carácter entomológico y fitopatológico a agricultores o comunidades que lo soliciten; se atenderá el reconocimiento de ausencia o presencia de la Mosca del Mediterráneo por medio de colocación y revisión de trampas plásticas; también se realizará campaña para evitar la diseminación de la enfermedad del moko del banano y se harán las primeras liberaciones de parásitos para el control de moscas de la fruta.

Se efectuarán en unas 10 000 hectáreas los trabajos relacionados con la lucha preventiva a la formación de mangas de "Langosta Voladora", y también se atenderán unas 25 000 hectáreas que estuvieron infestadas con "Langosta Gigante" en diferentes zonas del país. Se mantendrá vigilancia de cuarentena agropecuaria, cuyo fin es evitar la introducción de nuevas plagas al territorio nacional.

El costo de este subprograma representa el 13.1 por ciento del total asignado al programa.

### III. Detalle por actividades

Código	Actividad	Unidad ejecutora	Unidad de medida	Metas de trabajo	Gastos de operación	Inversiones	Total	Costo unitario de operación
01	Jefatura	Jefe del Departamento	...	...	L 15 710	L 4 850	L 20 560	11%*
02	Control de plagas y enfermedades	Entomología y Fitopatología	...	...	40 925	5 100	46 025	28%*
03	Campaña Nacional Antiacridia		Hectáreas combatidas	4 000	43 080	13 000	56 080	L 10.77
04	Cuarentena agropecuaria	Sección Antiacridia Estaciones Cuarentena	Toneladas carga inspeccionada	1 500 000	46 050	5 150	51 200	0.03
Total				...	L 145 765	L 28 100	L 173 865	...

\* Por ciento de relación con el total de gastos de operación del subprograma.

### IV. Detalle en resumen del personal aplicado al subprograma

Código	Clasificación de empleos	Nº de cargos		Sueldo promedio anual		Total anual	
		1964	1965	1964	1965	1964	1965
A. Personal permanente							
3	Personal técnico universitario	1	1	L 6 600.00	L 8 400.00	L 6 600.00	L 8 400.00
5	Personal técnico	26	33	2 573.08	2 664.00	66 900.00	87 900.00
6	Personal administrativo	1	1	1 800.00	2 100.00	1 800.00	2 100.00
7	Personal de servicio	1	2	960.00	1 380.00	960.00	2 760.00
B. Personal de jornal		10	7	400.00	676.00	4 000.00	4 730.00
Total		39	44	.....	.....	L 80 260.00	L 105 890.00

V. Detalle por grupos y subgrupos de la clasificación por objeto del gasto

Código	Grupos y subgrupos	Asignado	Aprobado
		1964	1965
1	<i>Servicios personales</i>	L 80 260	L 108 390
111	Sueldos y salarios permanentes	L 76 260	L 101 160
112	Jornales	4 000	4 730
117	Compensación por trabajos en horas extraordinarias	...	2 500
2	<i>Servicios no personales</i>	5 155	10 475
21	Servicios públicos	L 70	L 225
22	Publicidad, impresión, encuadernación	175	600
23	Viáticos y varios gastos de viaje	2 000	6 000
24	Transporte de cosas	50	450
25	Arrendamiento de edificios, terrenos y equipos	1 560	1 200
27	Servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de equipos	1 000	2 000
28	Servicios contratados para mantenimiento y reparación ordinaria de obras	300	...
3	<i>Artículos y materiales</i>	8 046	26 900
31	Productos alimenticios y agroforestales	...	L 150
33	Textiles y vestuarios	L 320	550
34	Productos de papel, cartón e impresos	700	1 175
35	Productos de cuero y caucho	...	1 100
36	Productos químicos y conexos	6 176	22 025
37	Productos minerales no metálicos	60	...
38	Productos metálicos	250	200
39	Productos y artículos de utilización específica y productos varios	540	1 700
4	<i>Equipos nuevos, adiciones y reparaciones extraordinarias contratados</i>	6 384	28 100
44	Equipo agrícola, adiciones y reparaciones extraordinarias	L 5 610	L 3 650
46	Equipo de transporte, adiciones y reparaciones extraordinarias	774	24 250
49	Varios equipos, adiciones y reparaciones extraordinarias	...	200
Total		L 99 845	L 173 865

#### IV. LA ESTRUCTURA DE UN PROGRAMA ESPECÍFICO DE INVERSIÓN

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

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

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

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

##### 1. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE INVERSIÓN

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

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

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

En la descripción se debe mostrar la magnitud de la necesidad pública que abarca el programa, las metas establecidas en los planes de desarrollo

y en los planes de inversiones públicas, las metas concretas para el año próximo en función del producto final, como por ejemplo, el número de aulas escolares por construir, el número de kilómetros de carreteras por pavimentar, y demás unidades representativas de la magnitud de inversión. Luego se especificaría la unidad ejecutora del programa a fin de responsabilizar a la entidad que tendrá a su cargo la ejecución del programa, como por ejemplo, la Dirección de Vialidad, la Dirección de Construcciones Escolares, etc. Por último, es menester especificar en un cuadro la forma como se distribuyen los gastos totales del programa por subprogramas, y de no haberse establecido éstos, se indicaría directamente la lista de los proyectos.

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

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

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

## 2. FORMULARIOS A UTILIZAR

Se incluyen a continuación los datos que deben tener los esquemas simplificados de formularios que podrían ser usados para captar la información sobre los proyectos y programas de inversión. Ejemplos de formularios se presentan en el Anexo VIII d.

## ***Presentación de programas de capital***

### ***A. Resumen del programa***

principales del programa.

1. Descripción: fijar aquí las metas que se quiere conseguir y las partes
2. Unidad ejecutora: a cargo de qué unidad administrativa queda la ejecución del programa.
3. Composición de los gastos por subprogramas y/o proyectos: dar la lista de los subprogramas y proyectos y sus respectivos costos.

### ***B. Detalle del subprograma***

Describir el subprograma e incluir la lista de proyectos de obras y sus costos, así como una descripción de cada proyecto u obra.

## **3. PRESENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA RECLAMATION BUREAU DE LOS ESTADOS UNIDOS**

Con el fin de ilustrar la metodología usada en Estados Unidos, se incluye el siguiente ejemplo:

### ***Programa del Reclamation Bureau***

El Bureau tiene la responsabilidad del planeamiento, construcción y funcionamiento de obras para el riego de tierras, del suministro de agua potable para usos domésticos, y del desarrollo de proyectos afines de energía hidroeléctrica y control de crecidas en los 17 Estados del oeste de Estados Unidos y Alaska.

La promulgación de legislación para establecer un fondo rotativo para el financiamiento del programa de rehabilitación se recomienda en el Mensaje del Presupuesto.

Los créditos presupuestarios destinados a financiar el Bureau provienen del fondo general y de fondos especiales. Los fondos especiales son: a) el Fondo de Rehabilitación, formado en gran parte de las entradas provenientes de algunos proyectos de energía y regadío; ingreso por concepto de venta, alquiler y arrendamiento de terrenos de dominio público; y ciertos ingresos provenientes de petróleo y minerales; b) el Fondo de la Presa del Río Colorado, proveniente de los ingresos del proyecto del Boulder Canyon, y c) el Fondo de Desarrollo del Río Colorado, derivado de las transferencias de dinero del Fondo de la Presa del Río Colorado. Las estimaciones de los créditos presupuestarios correspondientes al año presupuestario se resumen, por fuente, como sigue (en miles de dólares):

<i>Título de la asignación</i>	<i>Estimación de asigna- ciones</i>	<i>Fondo General</i>	<i>Fondo de Rehabi- litación</i>	<i>Fondo de la Presa del Río Colorado</i>	<i>Fondo de Des- arrollo del Río Colorado</i>	<i>Otros</i>
Investigaciones generales	5 850	550	4 800	—	500	—
Investigaciones generales (programa especial en mo- neda extranjera)	4 500	4 500	—	—	—	—
Construcción y rehabilitación	158 250	88 250	70 000	—	—	—
Operación y conservación	34 400	4 822	28 087	1 491	—	—
Gastos administrativos generales	9 430	—	9 430	—	—	—
Programa de créditos	12 212	12 212	—	—	—	—
Fondo de la Cuenca Superior del Río Colorado	60 700	60 700	—	—	—	—
Fondo de Emergencia	1 000	—	1 000	—	—	—
Autorizaciones permanentes	3 975	—	75	3 871	—	29
<b>Total</b>	<b>290 317</b>	<b>171 034</b>	<b>113 392</b>	<b>5 362</b>	<b>500</b>	<b>29</b>

El total de créditos presupuestarios solicitados, que asciende a 290.3 millones de dólares, representa un aumento de 4.7 millones de dólares en comparación con las asignaciones estimadas para el año en curso y un aumento de 30.1 millones de dólares en comparación con el año anterior.

### *Construcción y rehabilitación*

Para la construcción y rehabilitación de proyectos autorizados de rehabilitación o parte de ellos (incluidas las obras de transmisión de energía) y otras actividades afines, autorizadas por ley, permanecerán disponibles hasta que se gasten (166 444 880 dólares) 158 250 000, de los cuales 70 000 000 se obtendrán del Fondo de Rehabilitación: siempre que no se emplee parte alguna de esta autorización para iniciar la construcción de obras de transmisión dentro de las zonas comprendidas en los contratos de (*power wheeling service*) que prevén la prestación de servicios a los establecimientos federales y clientes preferenciales, excepto aquellas instalaciones de transmisión para las cuales se han asignado hasta ahora fondos destinados a la construcción, las instalaciones necesarias para realizar los términos de los contratos o aquellas instalaciones que según opinión del Secretario del Interior la dependencia de *wheeling* no está en condiciones o no está dispuesta a proporcionar para la integración de los proyectos federales o para el servicio de un establecimiento federal o cliente preferido (además, siempre que una suma que no exceda de 25 000 dólares se destine a la investigación y a la rehabilitación de emergencia de Dalton Gardens, Avondale, y la Unidad del Hayden Lake, los Proyectos de Riego de Rathdrum Prairie, en Idaho, que serán reembolsados en su totalidad en las condiciones que el Secretario del Interior estime satisfactorias).

(Para una suma adicional destinada a las actividades de planificación previas con respecto al Proyecto del Río Canadian, Texas, 300 000 dólares: siempre que las limitaciones establecidas bajo este encabezamiento en la Interior Department Appropriation Act, 1955, con respecto a la suma disponible para la rehabilitación de emergencia del Proyecto de la Presa Crescent Lake, Oregon, se aumente de 297 000 a 305 000 dólares) (43 U.S.C. 391, 485, 504; Public Works Appropriation Act, 1961; Second Supplemental Appropriation Act, 1961).

*Nota:* En las estimaciones correspondientes a 1962 no se incluyen 2 805 000 dólares destinados a las actividades transferidas en las estimaciones a los "Gastos administrativos generales". Las sumas comprometidas correspondientes a 1960 y 1961 aparecen en la cédula como transferencias comparativas.

### *Programa y financiamiento*

*(En miles de dólares)*

	<i>Efectivo 1960</i>	<i>Calculado 1961</i>	<i>Calculado 1962</i>
<i>Programa por actividades</i>			
1. Planificación previa	123	829	380
2. Proyecto Gila, Arizona	3 231	3 733	1 460
3. Sistema de defensa ribereña y de encauzamiento del Río Colorado, Arizona-California	184	1 169	1 390
4. Proyecto del Valle Central, California	42 629	50 032	55 338
5. Proyecto Collbran, Colorado	4 339	5 163	534
6. Rehabilitación de tuberías en Avondale, Dalton Gardens y Hayden Lake, Idaho	—	25	—
7. Proyecto Palisades, Presa y Central de Energía Burns Creek, Idaho	—	—	487
8. Proyecto Wichita, División Cheney, Kansas	—	—	1 200
9. Proyecto Washoe, Nevada-California	756	2 647	968
10. Proyecto del Delta McMillan, Nuevo México	72	228	—
11. Proyecto Middle Río Grande, Nuevo México	1 749	1 790	1 825
12. Proyecto Norman, Oklahoma	—	—	900
13. Proyecto de la Cuenta del Wichita, Oklahoma	8 432	6 938	1 800
14. Proyecto de la Cuenca del Río Rogue, División Talent, Oregon	2 955	2 557	789
15. Proyecto The Dalles, División del Oeste, Oregon	—	—	350
16. Proyecto Vale, ampliación del Bully Creek, Oregon	—	—	690
17. Proyecto Klamath, Oregon-California	478	928	1 034
18. Proyecto del Río Canadian, Texas	—	—	1 450



	Efectivo 1960	Calculado 1961	Calculado 1962
19. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior, Río Grande, División La Feria, Texas	—	500	1 200
20. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior, Río Grande, División Mercedes, Texas	1 240	2 176	2 291
21. Proyecto San Angelo, Texas	3 930	11 020	8 034
22. Proyecto Río Provo, Utah	179	1 304	827
23. Proyecto Cuenca del Weber, Utah	5 007	6 030	8 615
24. Proyecto de la Presa Chief Joseph, División Greater Wenatchee, Washington	205	1 740	2 367
25. Proyecto de la Cuenca del Columbia, Washington	7 208	4 316	4 340
26. Programas de avenamiento y construcción menor	10 292	8 203	2 262
27. Rehabilitación y mejoramiento de los proyectos actuales	3 209	3 840	4 039
28. Cuenta del Missouri:			
a) Unidad Ainsworth, Nebraska	104	1 660	3 559
b) Unidad Almena, Kansas	—	770	3 305
c) Unidad Ceder Bluff, Kansas	169	1 299	1 493
d) Unidad East Bench, Montana	318	3 442	5 920
e) Unidad Farwell, Nebraska	2 486	7 723	5 955
f) División Frenchman-Cambridge, Nebraska	3 329	5 339	3 158
g) División de Transmisión (incluye el Proyecto Fort Peck)	15 482	23 217	20 124
h) Unidad Yellowtail, Montana, Wyoming	15	2 430	10 840
i) Programa de avenamiento y construcción menor	9 472	3 829	1 350
j) Investigaciones	608	882	760
k) Planificación anticipada	1 007	1 466	1 710
Subtotal, Cuencas del Missouri, Bureau of Reclamation	32 990	52 057	58 174
l) Otros departamentos de dependencias del interior	2 593	2 872	3 000
Total, Cuenca del Missouri	35 583	54 929	61 174
29. Saldos correspondientes al año anterior por concepto de anticipos al ingeniero jefe, Denver, Colorado, y actividades centralizadas de proyectos en las oficinas regionales	250	1 329	—
30. Reducción no distribuida basada en demoras previstas	—	—	—7 000
Compromisos totales	132 051	171 426	158 744

---

**Financiamiento:**

Transferencias comparativas a otras cuentas	2 477	2 785	—
Arrastre de saldos no comprometidos	—9 793	—8 043	— 577
Recuperación de compromisos de años anteriores	— 312	—	—
Arrastre de saldos no comprometidos	8 043	577	83
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Nueva autorización para contraer compromisos	132 466	166 745	158 250

**Nueva autorización para contraer compromisos:**

Fondo de Rehabilitación, fondo especial	95 000	90 000	70 000
Fondo General	37 466	76 745	88 250
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
Asignación	132 466	166 745	158 250

---

**Autorizaciones corrientes**

El programa comprende el planeamiento anticipado, diseño y construcción de proyectos autorizados, funcionamiento y conservación durante la etapa de construcción de las obras terminadas de los proyectos y la rehabilitación de las instalaciones existentes. También se incluyen en el proyecto la investigación y planeamiento avanzado de las unidades de la Cuenca del Río Missouri.

Durante 1962 se proseguirán los trabajos correspondientes a 27 proyectos y 19 unidades y divisiones del Proyecto de la Cuenca del Río Missouri iniciado en años anteriores, y se iniciará la construcción de 5 nuevos proyectos cuyos costos estimados totales ascienden a 141 millones de dólares. Tres de los cinco nuevos proyectos tienen por objeto sobre todo proporcionar agua municipal e industrial; dos tienen por objeto dotar de agua a tierras insuficientemente regadas ahora, y también se incorporarán nuevos terrenos al riego. En 1962 se terminarán 6 proyectos y 2 unidades de la Cuenca del Missouri. El programa también incluye obras de rehabilitación y mejoramiento para 12 proyectos. Durante el año se completarán las instalaciones para el riego de 91 500 acres de tierra y para una capacidad de generación de energía de 108 500 kilovatios.

El cuadro sobre el volumen de trabajo que viene a continuación resume los objetivos y realizaciones del programa.

*Resumen del volumen de trabajo correspondiente al programa  
(Millones de dólares - miles de kilovatios y acres)*

	Costo esti- mado total del pro- yecto	Trans- feren- cias es- timadas de/a(—) otros proyec- tos o fondos	Relación entre el costo to- tal y esta asigna- ción	Programa realizado en 1961			Objetivos del programa 1962		
				Energía (kilo- vatios) de capa- cidad insta- lada	Riego		Energía (kilo- vatios) de capa- cidad insta- lada	Riego	
					Nuevos acres <sup>a</sup>	Acres comple- menta- rios <sup>b</sup>		Nuevos acres <sup>a</sup>	Acres comple- menta- rios <sup>b</sup>
Terminado el 30 de junio de 1960 (77 pro- yectos y unidades de la Cuenca del Missouri)	740.8	—	740.0	705.8	2 264.1	2 748.9	—	—	—
Terminado, 1961 (11 proyectos y 2 unida- des de la Cuenca del Missouri)	189.2	— 1.0	188.2	164.0	20.3	75.9	—	—	—
Paralizado, 1962 (1 proyecto y 3 unidades de la Cuenca del Missouri)	45.6	—	45.6	1.5	52.5	57.4	—	—	—
Autorización pendiente (1 proyecto)	45.4	— 0.2	45.2	—	—	—	—	—	—
En construcción, 1962; en marcha:									
Valle Central	1 105.2	4.2	1 109.4	629.5	34.9	818.8	—	6.7	—
Cuenca del Columbia	960.5	—535.7	924.8	1 974.0	440.3	—	—	10.4	—
Cuenca del Missouri									
Ainsworth	26.1	— 0.7	25.4	—	—	—	—	—	—
Almena	15.4	— 0.3	15.1	—	—	—	—	—	—
East Bench	21.7	— 0.5	21.2	—	—	—	—	—	—
Farwell	32.4	—	32.4	—	—	—	—	—	—
División Frenchman-Cambridge	77.8	— 0.6	77.2	—	43.0	9.6	—	7.1	—
División transmisión	330.2	— 3.9	326.3	—	—	—	—	—	—
Yellowtail	109.3	— 1.8	107.5	—	—	—	—	—	—
Cuenca del Weber	97.5	— 1.7	95.8	5.7	4.6	5.6	—	6.6	3.6
San Angelo	29.0	— 0.2	28.8	—	—	—	—	—	—
Otros (10 proyectos y una unidad de la Cuenca del Missouri)	264.2	— 2.3	261.9	16.0	329.0	23.8	—	28.4	—
Avenamiento y construcciones menores (13 proyectos y 11 unidades de la Cuenca del Missouri)	552.9	— 11.2	541.7	381.6	1 108.3	—	—	12.4	10.9
Total en marcha (27 proyectos y 19 unidades de la Cuenca del Missouri)	3 622.2	— 54.7	3 567.5	3 006.8	1 960.1	857.8	—	71.6	14.5

	Costo estimado total del proyecto	Transferencias estimadas de/a(—) otros proyectos o fondos	Relación entre el costo total y esta asignación	Programa realizado en 1961		Objetivos del programa 1962			
				Energía (kilovatios) de capacidad instalada	Riego		Energía (kilovatios) de capacidad instalada	Riego	
					Nuevos acres <sup>a</sup>	Acres complementarios <sup>b</sup>		Nuevos acres <sup>a</sup>	Acres complementarios <sup>b</sup>
<b>Terminados:</b>									
Boulder Canyon	174.4	— 7.7	166.7	1 249.8	—	—	95.0	—	—
Collbran	16.0	— 0.3	15.7	—	1.9	15.3	13.5	0.6	4.5
Tramo medio del Río Grande	33.8	— 2.1	31.7	—	121.4	—	—	0.3	—
Cuenca del Missouri									
Glendo	43.8	—	43.8	72.0	—	37.6	—	—	—
Owl Creek	6.0	— 0.6	5.4	—	—	13.1	—	—	—
Río Provo	36.4	— 0.4	36.0	4.9	—	46.6	—	—	—
Río Grande, energía									
Elephant Butte	16.7	— 0.8	15.9	24.3	—	—	—	—	—
Solano	38.9	— 0.6	38.3	—	71.9	24.2	—	—	—
Total terminado (6 proyectos y 2 unidades de la Cuenca del Missouri)	366.0	— 12.5	353.5	1 351.0	195.2	136.8	108.5	0.9	4.5
<b>Nuevos proyectos iniciados:</b>									
Río Canadian	96.1	— 0.8	95.3	—	—	—	—	—	—
Norman	19.0	— 0.2	18.8	—	—	—	—	—	—
The Dalles, División del Oeste	5.9	— 0.2	5.7	—	—	—	—	—	—
Vale, Bully Creek	3.3	— 0.2	3.1	—	—	—	—	—	—
Wichita, División Cheney	18.3	— 0.1	18.2	—	—	—	—	—	—
Total de nuevos proyectos iniciados (5 proyectos)	142.6	— 1.5	141.1	—	—	—	—	—	—
Total en construcción (38 proyectos y 21 unidades de la Cuenca del Missouri)	4 130.8	— 68.7	4 062.1	4 357.8	2 155.3	994.6	108.5	72.5	19.0
Rehabilitación y mejoramiento (trabajo correspondiente a 12 proyectos)	42.0	— 0.3	41.7	—	—	—	—	—	—
Total general, construcción y rehabilitación	5 193.8	— 70.2	5 123.6	5 229.1	4 492.2	3 876.8	108.5	72.5	19.0

<sup>a</sup> Nuevas tierras incorporadas al riego.

<sup>b</sup> Tierras insuficientemente regadas que recibirán suministro adicional de agua.

Los costos de proyectos correspondientes a esta asignación presupuestaria se presentan en el cuadro que viene a continuación:

*Programa por actividades  
(Miles de dólares)*

	Costos correspondientes a esta asignación					Análisis del financiamiento correspondiente a 1962			
	Estima- ción total	1959 (al 30 de junio)	1960 (efec- tivo)	1961 (esti- mado)	1962 (esti- mado)	Résten- se algu- nos re- cursos y los saldos no com- prometi- dos al comien- zo del año	Súmen- se algu- nos re- cursos y los saldos no com- prometi- dos al final del año	Asigna- ciones requeri- das en 1962	Asigna- ciones requeri- das pa- ra ter- minar el tra- bajo
1. Planificación anticipada	3 813	2 476	123	829	380	—		380	5
2. Proyecto Gila, Arizona	74 586	53 942	2 873	3 811	1 697	347	110	1 460	12 153
3. Sistema de defensa ribereña y de en- cauzamiento del río Colorado, Arizona- California	12 600	6 133	238	1 169	1 390	—	—	1 390	3 670
4. Proyecto del Valle Central, California	1 109 424	549 020	45 663	54 354	56 419	752	—329	55 338	404 297
5. Proyecto Collbran, Colorado	15 685	4 302	4 056	6 580	747	213	—	534	—
6. Rehabilitación de tuberías Avondale, Dalton Gardens y Hayden Lake, Idaho	1 225	—	—	25	—	—	—	—	1 200
7. Proyecto Palisades, Presa y Central de Energía del Burns Creek, Idaho	45 154	—	—	—	387	487	100	—	44 667
8. Proyecto Wichita, División Cheney, Kansas	18 198	—	—	—	1 145	—	55	1 200	16 998
9. Proyecto Washoe, Nevada-California	50 547	387	472	2 908	981	94	81	968	45 718
10. Proyecto del delta Mac Millan, Nuevo México	1 173	62	72	228	—	—	—	—	811
11. Proyecto del tramo medio del Río Grande, Nuevo México	31 729	25 849	1 877	2 171	1 832	7	—	1 825	—

12. Proyecto Norman, Oklahoma	18 797
13. Proyecto de la Cuenca del Washita, Oklahoma	37 467
14. Proyecto de la Cuenca del Rogue, División Talent, Oregon	23 492
15. Proyecto The Dalles, División del Oeste, Oregon	5 680
16. Proyecto Vale, ampliación del Bully Creek, Oregon	3 089
17. Proyecto Klamath, Oregon, California	19 522
18. Proyecto del Río Canadian, Texas	95 330
19. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior del Río Grande, División La Feria, Texas	5 738
20. Proyecto de rehabilitación del tramo inferior del Río Grande, División Mercedes, Texas	10 760
21. Proyecto San Angelo, Texas	28 816
22. Proyecto Río Provo, Utah	35 997
23. Proyecto Cuenca del Weber, Utah	95 780
24. Proyecto de la Presa del Chief Joseph, División Greater Wenatchee, Washington	7 801
25. Proyecto de la Cuenca del Columbia, Washington	924 790
26. Programa de avenamiento y construcción menor	912 377
27. Rehabilitación y mejoramiento de proyectos existentes	46 606
28. Cuenca del Missouri:	
a) Unidad Ainsworth, Nebraska	25 435
b) Unidad Almena, Kansas	15 121
c) Unidad Cedar Bluff, Kansas	18 301
d) Unidad East Bench, Montana	21 200
e) Unidad Farwell, Nebraska	30 783
f) División Frenchman-Cambridge, Nebraska	77 160

—	—	—	872	—	28	900	17 897
10 892	7 829	8 388	1 906	132	26	1 800	8 426
16 083	3 554	3 011	811	— 27	— 49	789	82
—	—	—	340	—	10	350	5 330
—	—	—	679	—	11	690	2 399
15 088	346	1 088	1 034	28	28	1 034	1 938
—	—	—	1 450	—	—	1 450	93 880
—	—	490	1 193	10	17	1 200	4 038
191	826	2 327	2 784	517	24	2 291	4 608
350	2 103	12 538	8 279	330	85	8 034	5 461
33 674	168	1 316	839	12	—	827	—
35 932	5 402	8 143	8 636	196	175	8 615	37 492
—	187	1 400	2 700	358	25	2 367	3 489
535 063	6 701	6 368	4 570	1 828	1 598	4 340	370 490
871 725	9 676	10 981	2 585	547	217	2 255	17 193
20 507	3 108	4 307	4 048	183	174	4 039	14 462
377	203	1 639	3 528	127	158	3 559	19 530
—	—	770	3 305	—	—	3 305	11 046
13 870	170	1 299	1 493	1	1	1 493	1 468
—	220	3 353	5 928	187	179	5 920	11 520
528	1 869	7 885	6 342	530	143	5 955	14 016
60 295	3 011	5 966	3 158	545	545	3 158	4 185

- 
- g) División transmisión, comprende el Proyecto Fort Peck**
  - h) Unidad Yellowtail, Montana-Wyoming**
  - i) Programa de avenamiento y construcción menor**
  - j) Investigaciones**
  - k) Planificación anticipada**

**Subtotal, Cuenca del Missouri, *Bureau of Reclamation***

- l) Otras dependencias del Departamento del Interior**

**Total, Cuencas del Missouri**

- 29. Ajuste de costos-saldos correspondiente al año anterior por concepto de adelantos al ingeniero jefe, Denver, Colorado, y actividades de proyectos centralizados de las oficinas regionales**



*Costos correspondientes a esta asignación*

*Análisis del financiamiento correspondiente a 1962*

<i>Estimación total</i>	<i>1959 (al 30 de junio)</i>	<i>1960 (efectivo)</i>	<i>1961 (estimado)</i>	<i>1962 (estimado)</i>	<i>Résten- se algu- nos re- cursos y los saldos no com- prometi- dos al comien- zo del año</i>	<i>Súmen- se algu- nos re- cursos y los saldos no com- prometi- dos al final del año</i>	<i>Asigna- ciones requeri- das en 1962</i>	<i>Asigna- ciones requeri- das pa- ra ter- minar el tra- bajo</i>
326 294	127 514	14 759	25 705	21 369	1 582	337	20 124	136 610
107 491	2 866	39	1 681	10 075	790	1 555	10 840	91 255
341 612	253 887	11 231	6 777	1 365	54	39	1 350	68 313
56 825	43 722	605	890	761	62	61	760	10 786
23 114	12 799	1 191	1 478	1 712	87	85	1 710	5 849
1 043 336	515 878	33 298	57 443	59 036	3 965	3 103	58 174	374 578
58 508 *	50 043	2 531	2 934	3 000	—	—	3 000	—
1 101 844	565 921	35 829	60 377	62 036	3 965	3 103	61 174	374 578
—	—	54	1 525	—	—	—	—	—1 579

30. Reducción no distribuida de los costos del programa, reflejada en las órdenes no entregadas	—	—	—	—10 000	—	10 000	10 000	—	—
31. Reducción no distribuida basada en las demoras previstas	—	—	—	—	—7 000	—	—	—7 000	7 000
Costos totales del programa	<u>4 738 020</u>	<u>2 747 597</u>	<u>131 157</u>	<u>184 334</u>	<u>162 740</u>	<u>19 979</u>	<u>15 489</u>	<u>158 250</u>	<u>1 496 703</u>
32. Relación entre costos y obligaciones:									
Gastos financiados con compromisos correspondientes a otros años, neto (—)	—	—	—	—12 908	—3 996	—	—	—	—
Obligaciones contraídas correspondientes a gastos de otros años, neto	—	—	894	—	—	—	—	—	—
Total de obligaciones			<u>132 051</u>	<u>171 426</u>	<u>158 744</u>				

\* Representa los costos totales al 30 de junio de 1962.

32. Relación entre costos y obligaciones. La relación se obtiene de los saldos alcanzados al final del año correspondiente a algunos recursos y ajustes aplicables según se refleja en el cuadro siguiente (en miles de dólares).

	1959	1960	1961	1962
	Efectivo		Estimado	
Algunos recursos al final del año: Existencia y renglones pedidos:				
Existencias (bienes no consumidos por proyecto)	1 081	741	602	589
Ordenes no recibidas, no pagadas (saldos de asignaciones comprometidas correspondientes a bienes y servicios pedidos y aún no recibidos)	20 803	26 168	13 531	10 000
Instalaciones de servicio (valor de adquisición de las instalaciones menos la depreciación cargada al costo del proyecto)	9 419	5 029	4 857	4 380
Cargos diferidos (investigaciones sobre obras abandonadas o no programadas, funcionamiento y conservación durante la construcción e inversiones)	424	372	412	437
Total de recursos elegidos al término del año	31 728	32 310	19 402	15 406
Total de recursos elegidos al comienzo del año (—)		-31 728	-32 310	-19 402
Ajuste por concepto de recuperación de compromisos del año anterior		312	—	—
Gastos financiados mediante compromisos contraídos en otros años, neto (—)			-12 908	- 3 996
Compromisos contraídos correspondientes a gastos incurridos en años anteriores (neto)		894	—	—

*Clasificación por objeto*  
*(Miles de dólares)*

	1960	1961	1962
	Efectivo	Estimado	
<i>Bureau of Reclamation</i>			
11. Remuneración del personal:			
Puestos permanentes	20 798	23 416	22 656
Puestos que no son permanentes	345	285	272
Otras remuneraciones del personal	769	774	552
Total de remuneraciones del personal	21 913	24 475	23 480
12. Prestaciones del personal	1 468	2 003	1 944
21. Viajes y transporte de personas	944	1 042	1 039
22. Transporte de cosas	314	344	313
23. Alquiler, comunicaciones y servicios	489	549	512
24. Impresión y reproducción	158	208	170
25. Otros servicios	1 548	5 090	7 485
Servicios prestados a otras dependencias	333	312	329
26. Suministros y materiales	1 554	2 208	2 245
31. Equipo	1 345	1 515	1 320
32. Tierras y estructura	98 988	130 651	116 322
33. Inversiones y créditos	95	78	74
41. Donaciones, subsidios y contribuciones	14	13	10
42. Reclamaciones de seguros e indemnizaciones	197	40	20
44. Reintegros	16	12	12
Subtotal	129 355	168 540	155 275
Deducir los cargos de habitaciones y subsistencia	180	174	195
Total, Bureau of Reclamation	129 155	168 366	155 080
<i>Cuentas de asignación</i>			
11. Remuneración al personal:			
Puestos permanentes	606	703	793
Puestos que no son permanentes	38	40	43
Otras remuneraciones del personal	8	6	3
Total de remuneraciones del personal	652	749	839
12. Prestaciones del personal	42	53	58
21. Viaje y transporte de personas	76	86	88
22. Transporte de cosas	6	4	5
23. Alquiler, comunicaciones y servicios	9	13	10
24. Impresión y reproducción	7	11	11
25. Otros servicios	1 786	1 958	2 040
Servicios de "Fondo Rotativo, Corps of Engineers-Civil"	—	3	16
26. Suministros y materiales	21	36	44
31. Equipo	4	5	6
32. Tierras y estructuras	293	142	547
Total cuentas de asignación	2 896	3 060	3 664
Total de obligaciones	132 051	171 426	158 744

*Clasificación por objeto*  
*(Miles de dólares)*

	1960	1961	1962
	Efectivo	Estimado	
Los compromisos se distribuyen como sigue:			
Bureau of Reclamation	129 155	168 366	155 080
Bureau of Sport Fisheries and Wildlife	225	260	280
Geological Survey	1 639	1 798	1 880
Bureau of Indian Affairs	173	193	196
Bureau of Land Management	201	228	250
Bureau of Mines	122	133	140
National Park Service	233	260	254
Corps of Engineers-Civil	303	188	664

*Resumen del personal*

*Bureau of reclamation*

Número total de puestos permanentes	4 071	4 141	3 948
Equivalente de horario completo de otros puestos	81	74	66
Número medio de empleados	3 419	3 660	3 570
Número de empleados al final del año	3 591	3 707	3 684
Promedio en el grado GS	7.5	7.5	7.5
Sueldo promedio servicios generales	\$ 6 223	\$ 6 667	\$ 6 708
Sueldo medio correspondiente a los puestos supernumerarios	\$ 5 500	\$ 5 705	\$ 5 788

*Cuentas de asignación*

Número total de puestos permanentes	120	121	137
Equivalentes de horario completo de otros puestos	6	6	7
Número medio de todos los empleados	105	109	125
Número de empleados al final del año	111	115	131
Grado promedio en servicios generales	7.6	7.6	7.6
Sueldo promedio en servicios generales	\$ 6 059	\$ 6 562	\$ 6 594
Sueldo promedio de puestos supernumerarios	\$ 5 194	\$ 5 317	\$ 5 342

4. PRESENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE CAPITAL DEL PRESUPUESTO DEL PARAGUAY

Con objeto de ilustrar la forma de presentación de un programa de capital en el presupuesto de un país latinoamericano, se incluye a continuación un caso tomado del Presupuesto del Paraguay para 1963. Este caso representa un esquema simplificado en el que los proyectos se presentan en conjunto en sus valores totales y luego se describen en sus aspectos de resultados en términos de unidades físicas.

*Programa II. Construcción de carreteras, puentes y otras obras*

1. *Descripción:* La finalidad de este programa es la de proseguir las construcciones ya iniciadas y la ejecución de nuevos proyectos conforme a la política vial del superior gobierno.
2. *Unidad ejecutora:* Dirección de Vialidad-Departamento de Construcción y Conservación de Carreteras.
3. *Distribución de los gastos según subprogramas (En guaraníes)*

<i>Concepto</i>	<i>Presupuesto 1962 (1)</i>	<i>Proyecto 1963</i>
Subprograma 1. Construcción de carreteras	197 868 038	211 908 000
Subprograma 2. Construcción de puentes y otras obras	2 700 000	3 600 000
Subprograma 3. Administración del Departamento	189 700	273 336
<b>Total</b>	<b>200 757 738</b>	<b>215 781 336</b>

### 3. Distribución de los gastos según su objeto (En guaraníes)

<i>Concepto</i>		
100. <i>Servicios personales</i>	148 500	218 400
101. Personal fijo	148 500	218 400
103. Personal variable	—	—
300. <i>Materiales y suministros</i>	41 200	54 936
306. Combustibles y lubricantes		
B. Importados	35 200	46 936
307. Muebles y útiles		
B. Importados	6 000	8 004
500. <i>Adquisición de inmuebles y construcciones varias y reparaciones</i>	200 568 038	215 508 000
503. Construcción de puentes, caminos, puertos, vías férreas y aeropuertos	200 568 038	215 508 000
<b>Total</b>	<b>200 758 738</b>	<b>215 781 336</b>

#### Subprograma 1. Construcción de carreteras

1. *Descripción:* Tiene por objeto este subprograma la prosecución de las obras ya iniciadas y la ejecución de nuevos proyectos.

#### Distribución de los gastos según proyectos (en guaraníes)

<i>Descripción</i>	<i>Presupuesto 1962 (1)</i>	<i>Proyecto 1963</i>
<b>A. Financiamiento fuente interna:</b>		
Proyecto 1. Construcción ruta San Pedro-Nueva Germania		3 600 000
Proyecto 2. Construcción ruta Caacupé-Tobatí-Arroyos y Esteros-Emboscada		4 500 000
Proyecto 3. Construcción ruta Yuty-San Juan Nepomuceno-Estación Yuty		3 500 000
Proyecto 4. Reacondicionamiento ruta Numí-San Juan Nepomuceno		3 000 000
Proyecto 5. Mejoramiento carretera San Ignacio-Tatútuguay-Yabebyry		6 500 000

	<i>Descripción</i>	<i>Presupuesto 1962(2)</i>	<i>Proyecto 1963</i>
Proyecto 6.	Trazado y construcción carretera Salto del Cuairá-Puerto Presidente Stroessner		3 600 000
Proyecto 7.	Ruta Trans-Chaco-tramo Mariscal Estigarribia-Garrapatal, suma a pagarse para cancelar el costo de este tramo	108 000 000	54 592 800
Proyecto 8.	Ruta Trans-Chaco, prosecución tramo Garrapatal-Frontera República de Bolivia	42 000 030	24 907 200
Proyecto 9.	Amortización deuda por equipos camineros y vehículos, U\$S. 60 000	1 281 038	7 800 000
Proyecto 10.	Ruta 1, Paraguari-Encarnación, aporte del Estado para pavimentación de esta ruta	63 000 000	63 000 000
		<u>236 281 068</u>	<u>175 000 000</u>

*B. Financiamiento fuente externa (excedentes agrícolas)*

Proyecto 1.	Reconstrucción ruta Yaguarón Pirayú-Ypacarai	334 000	2 000 000
Proyecto 2.	Prosecución ruta Acahay-La Colmena	1 130 000	7 000 000
Proyecto 3.	Construcción ruta Ibycuí-Nbuyapey	—	6 048 000
Proyecto 4.	Construcción ruta San Pedro, empalme con la Ruta III	1 400 000	7 600 000
Proyecto 5.	Construcción ruta Itacurubí del Rosario, empalme con la Ruta III	723 000	3 800 000
Proyecto 6.	Construcción ruta Juan de Mena-San Estanislao	—	7 560 000
Proyecto 7.	Construcción ruta Caaguazú-Yhú	—	2 900 000
	<b>Subtotal</b>	<u>3 587 000</u>	<u>36 908 000</u>
	<b>Total, A + B</b>	<u>197 868 038</u>	<u>211 908 000</u>

*Distribución de los gastos según su objeto (en guaraníes)*

	<i>Concepto</i>	<i>Presupuesto 1962 (1)</i>	<i>Proyecto 1963</i>
500.	Adquisición de inmuebles y construcciones varias y reparaciones	239 868 068	211 908 000
503.	Construcción de puentes, caminos, puertos, vías férreas y aeropuertos	239 868 068	211 908 000
	<b>Total</b>	<u>239 868 068</u>	<u>211 908 000</u>

*A. Proyecto con financiamiento fuente interna. Explicación*

*Proyecto 1.* Construcción ruta San Pedro-Nueva Germania. Este proyecto tiene la finalidad de reacondicionar 25 kilómetros de terraplén, picadas y obras de arte del tramo Oratorio-Nueva Germania, cuyo logro en el ejercicio financiero 1963 requerirá la suma de 3 600 000 guaraníes.

- Proyecto 2.** Construcción rutas Caacupé-Tobatí-Arroyos y Esteros-Emboscada. Tiene por finalidad construir y reacondicionar estos tramos camineros de gran valor económico, cuya ejecución en el ejercicio financiero 1963 requerirá la suma de 4 500 000 guaraníes.
- Proyecto 3.** Construcción de la ruta Yuty-San Juan Nepomuceno-Estación Yuty. La finalidad es la construcción de esta obra, del ejercicio financiero 1963, en la suma de 3 500 000 guaraníes.
- Proyecto 4.** Numí-San Juan Nepomuceno. Este proyecto tiene por finalidad reacondicionar los pasos difíciles, construir mataburros y rapajos de terraplenes en una extensión de 30 kilómetros, que comprende el tramo Numí-Charará-San Juan Nepomuceno, y requerirá la suma de 3 000 000 de guaraníes, en el ejercicio financiero 1963.
- Proyecto 5.** San Ignacio-Tatúrugay-Yabebyry. Tiene por objeto la construcción de un camino de segunda categoría en el canal del estero Neembucú y el arroyo Piraguazú, a concluirse en la suma de 3 600 000 guaraníes, para el ejercicio financiero 1963.
- Proyecto 6.** Ruta Salto del Guairá-Puerto Presidente Stroessner. Tiene por objeto el trazado y la construcción de un tramo de esta carretera que, para su cumplimiento en el próximo ejercicio financiero 1963, se estima necesitará la suma de 3 600 000 guaraníes.
- Proyecto 7.** Ruta Trans-Chaco: terminación tramo Mariscal Estigarribia-Garrapatal. Comprende la construcción de la carretera Trans-Chaco, en el tramo citado, en una extensión de 120 kilómetros, incluyendo también las obras de arte; su realización fue calculada en la suma de 113 472 000 guaraníes, debiendo completarse estos trabajos para el mes de diciembre de 1962; fueron contratados por convenio aprobado por Ley N° 795 y viene amortizándose a razón de 9 000 000 de guaraníes, quedando al 31 de diciembre de 1962 un saldo de 71 592 800 guaraníes, para cuya amortización en el ejercicio fiscal 1963 se ha previsto la suma de 24 907 200 guaraníes.
- Proyecto 8.** Ruta Trans-Chaco: prosecución tramo Garrapatal-Frontera República de Bolivia. Este proyecto comprende la prosecución y conclusión de la carretera que saliendo de la Villa Hayes cruza el Chaco paraguayo con dirección al Noroeste, en el tramo Garrapatal y la frontera con la República de Bolivia. Considerando los precios unitarios del tramo Mariscal Estigarribia-Garrapatal y la topografía del tramo a construirse, este proyecto está calculado en la suma de 60 000 000 de guaraníes, con una extensión de 130 kilómetros, a ser financiada con fondos de la Cuenta Especial N° 1858, previéndose pago por 24 907 000 guaraníes para 1963.
- Proyecto 9.** Este proyecto tiene por finalidad amortizar la deuda proveniente de compras de equipos camineros y vehículos en la suma de 7 800 000 guaraníes.

**B. Proyecto con financiamiento fuente externa. Explicaciones**

- Proyecto 1.** Ruta Yaguarón Pirayú-Ypacaraí (40 kilómetros). Reconstrucción de esta ruta y apertura de zanjas de desagües y algunos pontillones, cuyo costo está calculado en 2 000 000 de guaraníes.
- Proyecto 2.** Ruta Acahay-La Colmena (30 kilómetros). Esta ruta, ya iniciada con fondos propios del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, está prevista con un costo total de 16 000 000 de guaraníes, de los cuales el 50 por ciento sería atendido con fondos provenientes del P. L. 480. Los trabajos a ser solventados con este crédito son los de la nivelación del terraplén, cuyo costo a ser invertido en 1963 está calculado en 7 000 000 de guaraníes.



- Proyecto 3.** Ruta Ibycuí-Nbuyabey (30 kilómetros). Este proyecto comprende los tramos de nivelación del terraplén de 5 metros de ancho y 30 kilómetros de extensión, cuyo costo está calculado en 6 048 000 guaraníes.
- Proyecto 4.** Ruta San Pedro, empalme con la ruta Coronel Oviedo-Ruta V. Este proyecto, de 55 kilómetros de extensión, sería de un costo total de 25 000 000 de guaraníes. Con el crédito de este proyecto se construirán las secciones cortas de las zonas bajas y puentes sobre el arroyo, calculados para 1963 en 7 600 000 guaraníes.
- Proyecto 5.** Ruta Itacurubí del Rosario, empalme con la ruta Coronel Oviedo-Ruta V (30 kilómetros). En este proyecto se prevé la construcción de secciones cortas de la ruta en tierras bajas y la construcción de puentes sobre los arroyos intermedios, calculándose invertir durante el año 1963 la suma de 3 800 000 guaraníes.
- Proyecto 6.** Ruta Juan de Mena-San Estanislao. Este proyecto tiene 45 kilómetros de extensión, cuyo costo total es de 25 000 000 de guaraníes; con el crédito asignado a este proyecto serán construidos tramos cortos de terrenos bajos y puentes, calculados en 7 400 000 guaraníes.

#### 5. ESQUEMA DE PRESENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE CAPITAL EN EL PRESUPUESTO DE ECUADOR

Se incluye un esquema de presentación de programa de capital detallado en el que se describen no sólo los proyectos, sino también las obras públicas específicas, indicando la composición de los trabajos que se ejecutan para llevarlos a cabo.

#### *Programa I. Construcción de carreteras*

##### 1. Resumen del programa

a) Descripción: Este programa tiene por objeto realizar trabajos de relocalización de las carreteras, fiscalizar su ejecución y autorizar los pagos por ítems de trabajo y precios unitarios previamente establecidos. Contempla igualmente la preparación de informes técnicos por parte de ingenieros consultores para la solicitud de préstamos externos.

##### b) Resumen de las asignaciones del programa según subprogramas:

<i>Subprogramas</i>	<i>Egresos efectivos (1961)</i>	<i>Codificado (junio 30 1962)</i>	<i>Proforma (1963)</i>
Total	160 562	145 060	68 719
Construcción de carreteras de primer orden	150 274	131 490	62 438
Construcción de carreteras y caminos de segundo orden	10 288	13 570	6 281

## 2. Detalle del programa

### Subprograma 1. Construcción de carreteras de primer orden

a) Descripción: Este subprograma está dirigido a la construcción de las carreteras del Plan Básico de Vialidad Nacional, de las que fueron incluidas en el Segundo Plan Quinquenal y de aquellas que forman parte de la Red Fundamental.

**Proyecto 1. Programa Quinquenal.** Se refiere a la construcción de vías incluidas en el Primer Programa Quinquenal de Carreteras y cuya financiación se ha venido efectuando con préstamos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo de Desarrollo, a más de las consiguientes asignaciones en moneda local. Estas construcciones deberán terminarse en 1963.

**Obra 1.** La carretera Santo Domingo-Chone-Bahía recorre tierras muy adecuadas para el desarrollo agrícola y han sido calificadas como extremadamente fértiles. En las áreas cercanas a Chone y Santo Domingo se cultivan actualmente con gran intensidad todos los productos agrícolas tropicales y que constituyen renglones importantes de las exportaciones ecuatorianas. La terminación de esta carretera en conjunción con la Santo Domingo-Alóag, constituirá la unión más directa entre los centros poblados de Manabí y las provincias del norte y de la sierra, facilitando así el intercambio de productos entre estas dos regiones. Los planes que en la actualidad existen para mejorar las instalaciones portuarias de Bahía hacen más importante la terminación de esta carretera, puesto que ella se convertirá en la ruta más corta para el transporte de mercancías y productos hasta los mercados de exportación.

El valor estimado para la terminación de la obra asciende a \$ 42 500 000 aproximadamente, de los cuales \$ 29 500 000 constituyen el aporte local, debiendo financiarse la diferencia con préstamos externos. En tal razón, tanto en la primera como en la segunda parte de la Proforma se han consignado los respectivos valores relativos a moneda nacional, dejando en forma potencial aquellos que se incrementarían con los fondos de posibles empréstitos.

En los cuadros siguientes, elaborados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y el Ministerio del Ramo, se demuestra la descomposición de los valores, con especificación de cada uno de los sectores que conforman la carretera:

### Sector Flavio Alfaro-Novillo

Item	Concepto	Cantidad	Unidad	Precio unitario	Precio total
1	Excavación sin clasificar	500 000	M <sup>3</sup>	\$ 5.92	\$ 2 960 000
2	Excavación en roca	180 000	M <sup>3</sup>	21.00	3 780 000
3	Excavación para estructuras	4 000	M <sup>3</sup>	20.00	80 000
4	Relleno seleccionado	3 000	M <sup>3</sup>	30.00	90 000
5	Hormigón simple, Clase A	500	M <sup>3</sup>	600.00	300 000
6	Hormigón simple, Clase B	600	M <sup>3</sup>	550.00	330 000
7	Hormigón ciclópeo	2 000	M <sup>3</sup>	390.00	780 000
8	Acero de refuerzo	110 000	Lb	2.20	242 000
9	Tubo corrugado ø 30"	800	MI	445.00	356 000
10	Tubo corrugado ø 36"	450	MI	340.00	153 000
11	Sobreacarreo de materiales de afirmado	572 900	M <sup>3</sup> /km	1.00	572 900

<i>Item</i>	<i>Concepto</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Unidad</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
12	Subbase	34 000	M <sup>3</sup>	30.10	1 023 400
13	Base	48 100	M <sup>3</sup>	61.00	2 934 100
14	Tratamiento bituminoso doble	311 740	M <sup>2</sup>	11.10	3 460 314
	Suma parcial				17 061 714.00
	Contingencia				2 559 257.10
	Subtotal				19 620 971.10
	Fiscalización				620 000.00
	Total				\$20 240 971.10
	Descomposición del valor				
	Valor total	BIRF, 30%	Locales, 70%		
	\$19 620 971.10	\$5 886 291.33	\$13 734 679.77		
	Fiscalización			620 000.00	
	Suma			\$14 354 679.77	

*Sector Santo Domingo-Novillo*

<i>Item</i>	<i>Concepto</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Unidad</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
1	Excavación sin clasificar	200 000	M <sup>3</sup>	\$ 7.30	\$ 1 460 000
2	Excavación para estructuras	2 000	M <sup>3</sup>	20.00	40 000
3	Relleno seleccionado	1 500	M <sup>3</sup>	25.00	37 500
4	Hormigón simple, Clase A	150	M <sup>3</sup>	575.00	86 250
5	Hormigón simple, Clase B	300	M <sup>3</sup>	525.00	157 500
6	Acero de refuerzo	32 500	Lb	2.30	74 750
7	Tubo acero ø 30"	500	MI	340.00	170 000
8	Tubo acero ø 36"	300	MI	605.00	181 500
9	Subbase	25 000	M <sup>3</sup>	22.00	550 000
10	Base	45 000	M <sup>3</sup>	48.00	2 160 000
11	Sobreacarreo	2 500 000	M <sup>3</sup> /km	1.30	3 250 000
12	Tratamiento bituminoso doble	416 000	M <sup>2</sup>	9.55	3 972 800
	Suma parcial				12 140 300
	Contingencia				1 821 045
	Subtotal				13 961 345
	Fiscalización				550 000
	Total				\$14 511 345
	Descomposición del valor				
	Valor total	BIRF, 30%	Locales, 70%		
	\$13 961 345.00	\$4 188 403.50	\$ 9 772 941.50		
	Fiscalización			550 000.00	
	Suma			\$ 10 322 941.50	

*Obra 2. Carretera Durán-Cochancay (inclusive ramal Milagro-Empalme-Durán-Gun)*

Los trabajos que deben realizarse en esta vía, se refieren especialmente a la construcción y ampliación de puentes, a más de las obras de base, subbase, tratamiento bituminoso doble, con el fin de convertirla en una carretera de primera categoría. Está destinada esencialmente al transporte de banano y azúcar, recorriendo zonas de importancia vital para la economía del país, sobre todo en lo que se refiere a productos exportables; se eliminarían así las dificultades que se afrontan en la actualidad y que producen serias pérdidas, especialmente al sector bananero.

El aporte local alcanza la cifra de \$ 1 200 000, aproximadamente, siendo el valor total de los trabajos que deben efectuarse en 1963, de alrededor de \$ 2 100 000. La diferencia será cubierta por el préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El cuadro inserto a continuación, detalla lo anteriormente expuesto:

*Sector Durán-Cochancay y Milagro-Empalme*

<i>Item</i>	<i>Concepto</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Unidad</i>	<i>Precio unitario</i>	<i>Precio total</i>
<b>Durán-Cochancay:</b>					
1	Ampliación del Puente de "Los Sapos"	(Global)			\$ 600 000.00
<b>Ramal Milagro-Empalme:</b>					
2	Construcción de dos puentes	(Global)			1 100 000.00
3	Subbase	1 050	M <sup>3</sup>	\$ 32.00	33 600.00
4	Base	535	M <sup>3</sup>	45.00	24 075.00
5	Tratamiento bituminoso doble	3 250	M <sup>2</sup>	12.00	39 000.00
Suma parcial					1 796 675.00
Contingencia					269 501.25
Subtotal					2 066 176.25
Fiscalización *					—
Total					2 066 176.25
<b>Descomposición del valor</b>					
	<i>Valor total</i>	<i>BIRF, 45%</i>	<i>Locales, 55%</i>		
	\$ 2 066 176.25	\$ 929 779.31	\$ 1 136 396.94		

\* La fiscalización estará a cargo del personal correspondiente a la Troncal de la Costa "Guayas-El Oro".

## BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas, *Manual de presupuestos por programas y actividades* (E/CN.12/BRW.2.L.4). Anexo: *Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital* (E/CN.12/BRW.2.L.4).
- , *Presupuesto de programas y de ejecución por actividades* (E/CN.12/BRW.1/L.5).
- , *Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado* (ST/ECA/8), Nueva York, 1957.
- CEPAL, *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal* (E/CN.12/BRW.2/L.5).
- , *Estructura de un programa presupuestario* (E/CN.12/BRW.2/L.6).
- , *La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas* (E/CN.12/BRW.2/L.9).
- , *La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria* (E/CN.12/BRW.2/L.10).
- , *El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico* (E/CN.12/BRW.1/L.3).
- Jorge Irisity, *El sistema de presupuestos cuadrianales del Uruguay y sus posibilidades para la aplicación de la técnica de presupuestos por programas* (BRW.2/2).
- Darío Pavez, Andrés España y Enrique Narciso Guerra, *Experiencia de Venezuela en la implantación del sistema de presupuesto-programa* (BRW.2/10).
- Juan Ignacio Jiménez, *El presupuesto funcional o por programas*, Programa de Capacitación, CEPAL/DOAT, Lima, mayo de 1962.
- Harvey Walker, *Curso de elaboración y ejecución presupuestaria*, ESAPAC, San José, Costa Rica, diciembre de 1962.
- Jean Peset, *Técnica del presupuesto*, ESAPAC, San José, Costa Rica, octubre de 1962.
- Documento preparado por los participantes de Chile, *Problemas en la aplicación de un presupuesto por programas* (E/CN.12/BRW.1/2).

## *Procedimientos y organización presupuestarios*

Este capítulo tiene por objeto discutir los aspectos generales del proceso presupuestario y de la organización correspondiente, en cuyo seno se articula todo el ciclo de cálculos, discusión, realización y control de los ingresos y gastos públicos.<sup>1</sup> Se comenzará por discutir los procedimientos presupuestarios, analizando las diversas etapas de los mismos.

### I. ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

El presupuesto fiscal se elabora, ejecuta y controla a través de un proceso, llamado ciclo presupuestario, que tiene lugar en un período determinado y cubre distintas etapas o fases principales.

El ciclo presupuestario incluye, principalmente, las siguientes etapas:

1. Formulación
  - a) Programación
  - b) Presentación
2. Discusión y aprobación
3. Ejecución
4. Contabilidad y control
5. Evaluación

Estas se realizan, por lo general, en el curso de dos y medios años; la ejecución se hace dentro del llamado "año fiscal", que en la mayoría de los países coinciden con el año civil. Se discutirán a continuación las principales fases del ciclo presupuestario, comenzando por los principios que orientan dicho proceso.

### 1. LOS PRINCIPIOS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Son antiguos los esfuerzos realizados para definir un esquema de principios conforme a los cuales debería formularse el presupuesto. Ya en 1885 León Say hizo un primer intento por destacar los conceptos de anualidad, unidad y preparación anterior. Hoy día, junto a los principios clásicos surge el de programación, cuya aplicación se explicó en los capítulos anteriores. Según este principio, el presupuesto debe adquirir la forma y el fondo de la programación, contener su orientación y fijar los detalles de ingresos y gastos con la coherencia necesaria para configurar los programas. El presupuesto, al observar este principio, pasa a ser el instrumento fundamental de operación de la planificación.

<sup>1</sup> En el trabajo sobre los *Sistemas presupuestarios en América Latina* se presenta un estudio del proceso presupuestario en los diferentes países latinoamericanos. ILPES. Santiago. 1964.

Otro principio es el de universalidad que establece que el presupuesto debe abarcar toda la actividad financiera del gobierno, pero no de una manera rígida que niegue todos los fondos extrapresupuestarios, sino que en el sentido sustantivo de incluir todas las operaciones que permiten articular los programas entre sí. En un sentido racional, lo que interesa es que un presupuesto comprenda todas las operaciones en un marco de compatibilidad. La existencia en la mayoría de los países de instituciones autónomas, encargadas de programas específicos ha determinado el problema de registrar sus ingresos y gastos en el presupuesto. Al respecto las Naciones Unidas en sus informes, ha recomendado incluir las empresas públicas en el presupuesto a base de los valores netos; o sea que el presupuesto debe reflejar los déficit y superávit de dichas empresas como también las operaciones de capital.<sup>2</sup> Véase, al respecto, el capítulo IV de este trabajo.

El principio de la exclusividad sostiene que el presupuesto sólo debe relacionarse con materias financieras y programáticas, pero no con cuestiones legales que tiendan a parcelar el uso de los fondos en actividades determinadas previamente, al margen de la programación gubernativa. En este sentido aparece a la luz de la técnica presupuestaria moderna como insana la práctica de crear pequeños fondos para obras específicas y crear impuestos cuyos rendimientos tienen un fin predeterminado.

El principio de unidad postula la inclusión en un solo fondo de todos los ingresos y gastos, evitando la existencia de varios presupuestos separados, a fin de evitar la existencia de fondos especiales, que significan diluir el control contable y complicar la administración presupuestaria.

El principio de especificación establece que el presupuesto debe detallarse en cuentas de ingreso e ítem de gastos de manera tal que reflejen en la mejor forma posible los programas que impulsa cada organismo. Al respecto no es recomendable una minuciosidad excesiva en la presentación de ellos, pues se perjudica la visión del conjunto, de manera que un equilibrio razonable entre el detalle de la información y las necesidades globales de presentación de los programas parece ser la ecuación más aceptable.

El principio de la periodicidad se ha establecido en la mayoría de los países y consiste en que el presupuesto se debe presentar cada año y no cubrir más de un año. Sin embargo, la tendencia moderna es no fijar límites de tiempo a los presupuestos, por cuanto las necesidades de la programación, sobre todo en materia de obras permanentes, hacen indispensable garantizar fondos para dos o tres años, tiempo que demoran ciertas construcciones. Por este motivo, ya no se habla de anualidad, sino de la periodicidad del presupuesto. El período más corriente es el de un año, por lo general cubre el año civil o bien un período convencional de doce meses, pero existen presupuestos de largo plazo, que abarcan varios años, como en Puerto Rico, donde las inversiones son presupuestadas para el plazo de seis años o en el Uruguay que cuenta con un sistema de presupuesto de cuatro años, de igual vigencia que el período de gobierno.

El principio de la acuciosidad postula que el presupuesto debe prepararse con el mayor grado de exactitud y sinceridad. Deben evitarse las peticiones de gasto abultadas artificialmente y las estimaciones demasiado optimistas de los cálculos de entradas. El presupuesto debe ser un documento que se

<sup>2</sup> Naciones Unidas, *Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado*, Nueva York, 1951, pp. 10-11.

aproxime a las reales necesidades que derivan de la acción programada por el gobierno.

El principio de la claridad es consecuencia del cumplimiento de los principios anteriormente enunciados. La claridad se logra cuando el presupuesto refleja los programas, cuando es universal, cuando existe unidad, cuando las cuentas están bien detalladas y tienen una glosa explicativa. La claridad del presupuesto es un aspecto importante, pues sólo si se cumple el Congreso Nacional podrá hacer un estudio conveniente del proyecto del Ejecutivo, y los administradores aplicar correctamente las decisiones involucradas en él. La claridad es también un requisito para obtener la comprensión de la opinión pública y facilitar así la gestión gubernativa.

## 2. LA ETAPA DE PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO

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 de escuelas y hospitales, de puertos, caminos, etcétera. 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 adquisición de medios de transporte, etcétera. 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:

1. Fijación de niveles de actividad gubernamental.
2. Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas.
3. Presentación de los programas a las autoridades superiores.
4. Formulación del programa global de acción del gobierno y de los programas sectoriales.
5. 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; esta última, en el caso de programas de operación los evalúa y establece las prioridades, y en el caso de proyectos de inversión los somete 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 someramente realizado en forma simultánea con el presupuesto formando un solo todo arido al Congreso Nacional. La elaboración y ejecución de los programas se monico.

Se verá con mayor detalle en los párrafos siguientes el proceso mencionado, procurando destacar la metodología más apropiada.

a) *Fijación de niveles de actividad gubernativa*

Para la fijación de los niveles de actividad gubernativa hay que distinguir dos casos: si existen programas de largo plazo o si no existen. Si el gobierno tiene un programa de desarrollo global para varios años, las líneas fundamentales de acción figuran allí, de manera que la oficina central de presupuestos debe instruir, en función de dichas orientaciones, a las unidades administrativas 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 de presupuesto se limita a comunicar a la Oficina de Obras de Regadío del gobierno, que debe confeccionar un programa de trabajo para el año en virtud del cual deberá construir un cierto número de embalses, canales y demás obras de riego para cumplir dichas metas. Esta oficina 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 para el año inmediato. Esta misma conducta debe tener la oficina de presupuesto con el resto de las actividades gubernativas previstas en los programas de largo plazo.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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 de carácter internacional que muestran los niveles medios de actividad en países

<sup>3</sup> En Puerto Rico los pasos para preparar los programas de largo plazo son los siguientes. 1. Los organismos someten a la Junta un detalle de las actividades que se proponen realizar durante el próximo sexenio, con solicitudes de fondos. 2. Luego se celebran vistas administrativas con ellos para analizar y discutir sus solicitudes. 3. A base de la información recibida y de los datos que posee sobre el cuadro de recursos para el sexenio, la Junta prepara un Proyecto del Programa Económico, que por iniciativa de la propia Junta se somete a vista pública. En esa vista pública cualquier ciudadano, organización privada o funcionario gubernamental puede expresar su opinión sobre el proyecto y sugerir cambios o modificaciones. 4. A la luz de lo que se exprese en la vista pública, y de cualquier información adicional a la disposición de la Junta, ésta revisa el proyecto, que luego va al Gobernador como el Programa Económico Preliminar. Entonces se analiza en detalle con el Gobernador y el Director del Presupuesto, sirviendo este análisis para la preparación del Presupuesto Modelo que el Gobernador somete anualmente a la Asamblea Legislativa. 5. El Programa Económico Preliminar es revisado entonces por la Junta para ajustarlo a las recomendaciones que se incluirán en el Presupuesto Modelo, y se le somete, ya revisado, a la Asamblea Legislativa conjuntamente con el presupuesto modelo.

<sup>4</sup> Donald Stone y otros sostienen en *Organización nacional para la dirección de programas de desarrollo económico* que "Por falta de información fidedigna o por incertidumbre política es posible que algunos gobiernos no estén en condiciones de emprender tareas de planificación a largo plazo. En tales casos un programa anual de trabajo será mejor que no tener ninguna planificación general".

que tienen un desarrollo económico similar. Es evidente que el número de profesores con que cuenta un país o de camas en los hospitales, no es independiente de los niveles de ingresos. En países desarrollados, la relación de habitantes por camas en los hospitales, de alumnos por profesor, de metros cuadrados construidos por habitante, etc., es seguramente diferente que en las áreas atrasadas. Por este motivo un gobierno no puede pretender subsanar sus déficit educacionales, sanitarios, o habitacionales 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 actividades en materia de desarrollo económico. Estos patrones pueden ser, por ejemplo, las tasas de inversión dentro del producto nacional, el coeficiente de inversión gubernativa 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, etcétera.

Estas relaciones permiten, al estar agrupadas por países de niveles de ingreso semejantes, tener un marco de referencia inicial para fijar las líneas generales de la actividad del Estado en materias como transportes, industria pesada, obras básicas, etc. La experiencia enseña que los países con un nivel de ingreso por persona similar tiene una cuota de participación estatal en la economía relativamente parecida y que del total de gastos públicos, una parte proporcional se destina a inversión pública. Existen también algunos patrones especiales que sirven para programar sectorialmente el desarrollo económico; en efecto, en materia de transporte, se pueden tener en vista relaciones como número de kilómetros de camino pavimentado por habitante; kilómetros de vías férreas por habitante; toneladas de barcos mercantes por habitante, etcétera.

También existen patrones educacionales que permiten establecer, por parte de la oficina central de presupuestos o de planificación, ciertos criterios para fijar límites a la actividad estatal en estos aspectos. Algunos de los patrones que se pueden mencionar son: número de analfabetos, población total, matrícula primaria, total de niños de 6 a 12 años de edad; matrícula secundaria, total de jóvenes entre 13-18 años; número de profesores, número de alumnos (por tipo de enseñanza); alumnos por escuela, etc. Estos patrones pueden ser también comparados con el nivel de ingreso por persona y establecer así una relación útil.

Los patrones para fijar los niveles de actividad en materia de salud pública son de carácter general o especial. Los patrones generales tienen por objeto precisar la magnitud de las actividades sanitarias, fijando al efecto los niveles de trabajo en relación con la mortalidad y morbilidad. Algunos de los patrones que podrían señalarse son: la tasa de la población que recibe atención médica del Estado; la relación nacimientos-habitantes; la relación fallecimientos-habitantes; y la tasa de enfermos-habitantes.

Con respecto a la tasa de mortalidad, es conveniente conocer los porcen-

tajes que ocupan las distintas causas de muerte y su relación con el nivel de ingreso de los países. Tiene interés conocer la relación mencionada, por cuanto existen distintas enfermedades típicas que originan muerte en un país rico y en un país pobre. Conocido el complejo de enfermedades más importantes que son causa de muerte en un país, se pueden programar acciones destinadas a eliminar o reducir dichas causas de muerte con el consiguiente efecto sobre la tasa de mortalidad general.

Existen, además de los mencionados, algunos patrones sanitarios de carácter especial. Algunos de estos patrones sanitarios de carácter especial muestran el nivel de las actividades en relación con el mejoramiento de la salud. Tal es el caso de las relaciones entre consultas y embarazos; entre partos atendidos y número de partos; entre consultas de niños y número de niños enfermos; y entre los días madre y niños recién nacidos. Estas relaciones sirven para fijar un concepto acerca de los niveles de atención médica en cada país. En materia de protección de la salud, una relación indicadora puede ser el número de personas inmunizadas y el total de personas. Finalmente, con respecto a las actividades de recuperación de la salud existen relaciones típicas como las siguientes que sirven para fijar criterios: consultas médicas-número de enfermos; atenciones dentales-habitantes; exámenes de laboratorio-habitantes; atenciones médicas-habitantes; horas médico-camas hospital; camas hospital-habitantes; atenciones externas-horas médico; índice ocupacional de camas-índice días-estada médicos-habitantes; días-pacientes, etc. Todas estas relaciones permiten fijar los niveles de la actividad gubernamental en materias sanitarias por medio de la comparación de patrones en países con similar nivel de ingreso por persona.

En materia de previsión social, existen algunos indicadores que permiten ponderar el nivel que deben alcanzar los seguros: relaciones entre edad legal de jubilación y expectativas de vida; entre frecuencia de accidentes del trabajo e indemnizaciones, etc., son algunas pautas que permiten fijar un marco de referencia para estudiar los límites de la actividad estatal en materia previsional. El volumen de servicios previsionales debe también estar condicionado por el nivel de ingreso del país. Es probablemente poco aconsejable que un país destine una alta cuota de su ingreso nacional a gastos previsionales cuando posee un escaso desarrollo. Por esto los patrones que se establezcan en relación con el nivel del ingreso por persona permitirán adecuar el volumen de recursos destinados a previsión social a los límites que la experiencia señale como más apropiados.

En materia de fijación de límites a la actividad gubernativa relacionada con el orden público y la seguridad interna y externa existen indicadores que dan una pauta del nivel de dichas actuaciones. El movimiento policial puede medirse relacionando el número de detenciones con la población; el número de policías con la población; el número de reos condenados y población; el número de reos por metro cuadrado de celdas, etc. En materia de justicia, relaciones entre el número de causas por habitantes, el número de juzgados y habitantes, dan una idea del volumen deseable de actividades en esta materia mediante la comparación con países que tengan un nivel parecido de ingreso por persona.

Con el conocimiento de los patrones mencionados o de los programas de desarrollo a la vista, la Oficina Central de Presupuesto o la Junta de Planificación, en su caso, entran a proyectar para el año siguiente los niveles de actividad gubernativa. Al efecto, se proyecta el número de metros cuadrados

de calzada que se construirá, el número de kilómetros de vías férreas, el número de puentes, el número de metros de caminos pavimentados, el número de hectáreas que se incorporará al cultivo a través de obras de riego, el número de atenciones médicas que se dispensará, el número de camas en los hospitales que se habilitará, el número de exámenes de laboratorio que se harán, el número de alumnos que se matriculará, el número de profesores que se contratará, el número de reos que habrá que resguardar, etcétera.

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 desde la oficina central de presupuestos, 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.<sup>5</sup>

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,

<sup>5</sup> Una vez que el organismo ha decidido sus metas, debe proceder a calcular los volúmenes de recursos que necesitará para cumplirlas. Estas metas deben ser fijadas en relación con los cambios reales que se observan en la vida nacional. Por ejemplo, un servicio educacional debe estudiar el crecimiento anual del contingente de niños en edad escolar, y en función de él entrar a programar sus metas de matrículas y ampliación de escuelas. Fijadas sus metas, el organismo aplica ciertos coeficientes de rendimiento de los recursos con lo cual llega a determinar el volumen de recursos de que deberá disponer. Pero en la mayoría de los países el procedimiento que se sigue es más bien inverso: a base de la disponibilidad de recursos y conociendo los coeficientes aproximados de rendimiento, se proyecta el volumen de trabajo que podrá hacerse en el curso del año siguiente. Este sistema tiene el vicio de que no considera las directrices centrales que pudieran ser fijadas en materia de expansión de ciertos servicios y de que deja intacta la organización y procedimientos de trabajo, transformando la administración en una maquinaria guiada por la rutina.

determinando las atribuciones de que dispondrá el personal para ejecutar sus funciones y el papel concreto que se asignará a cada uno de ellos.

Los coeficientes de rendimientos de los recursos que se emplearán varían enormemente, pues cada tipo de organismo tiene actividades distintas y emplea recursos también diferentes. En materia de trabajos administrativos, existen ciertos estándares de rendimiento; por ejemplo, páginas dactilografía-horas, horas-secretaría, horas-profesor, profesor-alumnos, horas médico-camas hospitales, horas ingeniero-metros cuadrados construcción, kilómetros pavimento-obreros, etc. Aplicando inteligentemente estos coeficientes, el programador de cada organismo va determinando los recursos necesarios y finalmente integrando el programa de la unidad administrativa, haciendo compatibles las metas trazadas con los medios disponibles y el grado de eficiencia de que está dotada cada oficina, cada empleado y cada equipo. Los programas de cada unidad administrativa representan lo que realmente "puede" hacerse en cada uno de los organismos. El programa general elaborado, en su primera fase, se complementa con los programas de trabajo.

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 más y se dividen los sectores.

Al hacer la evaluación de los programas la oficina central de presupuestos 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 regadío 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 el 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 un área homogénea, previamente definida. Este 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.<sup>6</sup>

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.

Los criterios de evaluación se originan en los diferentes enfoques para considerar, especificar y medir lo que se entiende por recursos empleados y beneficios obtenidos. Una parte de las controversias registradas en torno a los criterios de prioridad surge de la falta de distinción clara del objetivo de la evaluación; este objetivo puede inspirarse en el interés individual o colectivo, aspecto que es difícil de dilucidar. No existe problema en cuanto a determinar lo que el empresario entiende por beneficios; el móvil fundamental del interés privado son las utilidades sea en términos absolutos o por unidades de capital propio; su forma de medición consiste en valorar

<sup>6</sup> Para un estudio amplio del problema de evaluación de prioridades véase CEPAL, *Manual de proyectos de desarrollo económico*, op. cit., pp. 214 y siguientes.



los precios de mercado y los beneficios y costos directos del programa. El interés social es más difícil de definir por cuanto presenta mucho mayor complejidad, pero como la mayoría de los programas del gobierno tienden a satisfacerlo, es preciso detenerse en este criterio.

La complejidad que surge por la diversidad de criterios que existen para evaluar el beneficio social ha hecho nacer una gama de patrones de evaluación. Sin embargo, éstos han sido agrupados en forma esquemática en dos grandes grupos: los criterios parciales y los integrales. La prelación de los programas pueden hacerse empleando un coeficiente único de evaluación o una combinación ponderada de varios coeficientes parciales; se llaman criterios integrales aquellos que tratan de ofrecer un patrón único y total de evaluación y se llaman parciales aquellos que están destinados a combinarse con otros. Los coeficientes parciales de evaluación más importantes son la mano de obra ocupada por unidad de capital y el aporte neto a la balanza de pagos por unidad de inversión total o del componente de la inversión en divisas.

Los coeficientes de evaluación se definen aritméticamente como cocientes entre los que se llamarían ventajas y desventajas del programa; en realidad, las fórmulas de evaluación están midiendo productividad de algún tipo y por ello puede distinguirse entre los criterios que miden la productividad de un solo factor o recurso, como el capital con la mano de obra y los que miden la productividad del conjunto de los insumos requeridos. Una vez que se ha decidido qué tipo de productividad es la que se va a medir, es decir, qué es lo que se colocará en el denominador de la fracción cabe aún una variedad o gama de valores alternativos que se podrían colocar en el numerador; en algunos casos los coeficientes serán totales y en otros parciales, pueden incluir o no las repercusiones indirectas y pueden usar o no la valoración a precio de mercado. De lo anterior se desprende que existe un amplio margen de posibilidad de evaluación y la necesidad de seleccionar los criterios más aceptados.

En términos generales, cuando se trata de evaluar con criterio social, lo que más interesa es el efecto del programa sobre el producto nacional y sobre el incremento del producto que se obtiene por unidad del complejo de recursos que se emplean en un programa. Algunos programas del gobierno, sin embargo, no pueden ser medidos desde el punto de vista económico, quedando su prioridad entregada a criterios de carácter político que escapan a toda posibilidad de cuantificación. Por ejemplo, la elección entre programas de desarrollo industrial y programas de defensa nacional debe hacerse conforme al criterio político del gobierno; pero la elección entre un programa agrícola y uno industrial puede ser objeto de una evaluación científica. Los programas pueden hacerse empleando un coeficiente único de exalución o una educacionales y de salud pública, se evalúan en magnitudes que valoran no sólo los beneficios y recursos directamente relacionados con el programa, sino también los llamados beneficios y costos indirectos.

Las ventajas o beneficios económicos, es decir, el producto generado, se refieren a la producción total, al valor agregado, a la economía de divisas, a la ocupación o a cualquier otro beneficio menos tangible. En cuanto a los costos de los programas o sea el valor de los factores productivos necesarios, éstos se pueden singularizar individualmente o tomarlos en conjunto; pero debido a la heterogeneidad de los recursos, que impide sumarlos físicamente y que obliga a fijar criterios de evaluación, con frecuencia se mide la productividad mediante la relación entre el producto obtenido con el em-

pleo conjunto de los factores y las unidades utilizadas de cada uno de ellos, singularizando de preferencia el factor trabajo, al cual se asocia por lo general el término productividad.

Los factores mencionados deben ser considerados por el programador presupuestario. Para fijar las prioridades existen distintas técnicas que, por razones obvias no corresponde desarrollar aquí, y que sirven de guías para seleccionar los distintos programas sometidos a la consideración de una oficina central encargada de confeccionar el programa global del gobierno. Este programa debe ser la consecuencia de un proceso sistemático de formulación de programas en los niveles bajos e intermedios de la administración pública y de la evaluación científica de los proyectos en el nivel superior del gobierno.

Una vez formulado el programa global del gobierno y estructurado sus capítulos por sectores, con la información financiera obtenida a través de los cálculos de costos que se ha debido hacer, es posible confeccionar un presupuesto gubernamental.

#### *e) La formulación del presupuesto gubernamental*

Los pasos siguientes en el proceso de programación presupuestario 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. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto gubernamental es preparado por la rama ejecutiva del poder público. Las labores técnicas se centralizan en el Ministerio de Hacienda —Dirección del Presupuesto— pero en él participan todos los niveles del gobierno y administración, los representantes del sector productor privado y de los trabajadores, y los mecanismos planificadores en todos los niveles de la pirámide de planificación.

Corresponde al Congreso Nacional discutir y aprobar en definitiva el presupuesto fiscal. En todos los países se reconoce la conveniencia de que los representantes de la soberanía nacional revisen los programas gubernativos y puedan a su vez enriquecer el proyecto presupuestario aportando iniciativas no consideradas por el Ejecutivo.

Además, la discusión y aprobación del proyecto de ley por el Congreso ponen a prueba el grado de eficiencia y calidad con que el Ejecutivo prepara sus programas y distribuye los recursos estatales.<sup>7</sup> Esta etapa del ciclo presupuestario es de evidente utilidad para obligar al Ejecutivo a preparar con seriedad y tecnicismo sus programas y presupuestos y a fundamentar detalladamente cada una de sus decisiones en materia de gasto. El Ejecutivo debe someter a los legisladores un documento presupuestario racionalmente estructurado e ilustrativo de las decisiones básicas del gobierno, con el fin de que aquéllos puedan percatare del sentido y orientación de cada uno de los gastos que han de autorizar.

No obstante existir clara conveniencia en la participación activa del parlamento en la gestación del presupuesto, pueden anotarse algunas desventajas que surgen la mayoría de las veces de la propia imperfección de los sistemas democráticos. Suele ocurrir que los legisladores no comprenden con claridad las necesidades reales de los servicios públicos y que, no discerniendo el sentido de los programas gubernamentales, contribuyen a desarticularlos. Es muy frecuente que atiendan con preferencia las necesidades de las regiones que representan en el Congreso y procuren obtener el máximo de recursos para obras públicas, mejoras y beneficios particulares, en desmedro de la unidad y armonía del plan general que representa un presupuesto fiscal programático. Asimismo, existen consideraciones de carácter electoral, muy frecuentes en los países democráticos, que los inducen a comprometer recursos públicos en obras o actividades secundarias. Todo este conjunto de

<sup>7</sup> Véase Harold Smith *The budget as an instrument of legislative control and Executive managements* PAR, verano, 1944.

intereses los suele llevar a concesiones recíprocas que destruyen la unidad de los programas públicos.

Existen varios sistemas encaminados a limitar estos excesos. Desde luego, es indispensable que los defensores del presupuesto, nombrados por el Ejecutivo, sean verdaderamente conocedores de los problemas presupuestarios y sepan representar oportunamente a los parlamentarios las posibles consecuencias de los cambios que proponen al proyecto. También se han creado sistemas que no permiten modificar por la ley de presupuestos los gastos acordados por leyes generales o especiales de carácter permanente, y que establecen que la ley presupuestaria sólo puede modificar los gastos variables y únicamente por iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sistema este último que existe en la mayoría de los países. Las diversas constituciones políticas o las leyes orgánicas de presupuestos han reglamentado las atribuciones del Congreso al discutir el proyecto legal.

El país donde la discusión parlamentaria reviste mayor trascendencia es Inglaterra, ya que el proyecto presupuestario incluye medidas para modificar las tasas de los impuestos que el Parlamento puede aprobar o rechazar. Esto provoca en los ciudadanos profunda inquietud por saber cuánto más o menos tendrán que aportar en el año siguiente para solventar los gastos públicos. Las atribuciones del Parlamento en ese país se extienden, entonces, al campo de la política tributaria, pero sólo el Ejecutivo puede tomar la iniciativa de proponer gastos.

En los Estados Unidos, en cambio, el presupuesto no incluye cambios en el sistema tributario. Además, por tradición y a la inversa de la disciplinada costumbre de Inglaterra, el Congreso norteamericano introduce en el proyecto de gastos del Ejecutivo considerables modificaciones. Las atribuciones para modificar las recomendaciones del Presidente con que cuenta el Congreso estadounidense sólo tienen una limitación específica: no se pueden hacer asignaciones para el ejército que tengan una duración superior a dos años.<sup>8</sup> En tanto que las iniciativas en materia de ingresos sólo pueden provenir del Ejecutivo, las referentes a los gastos pueden tener su origen en cualquiera de las dos ramas del Congreso. En la práctica ha pasado a ser tradicional que la Cámara de Representantes asuma la iniciativa en materia de apropiaciones, ejerciendo el Senado la labor de revisión de las iniciativas propuestas por aquélla.<sup>9</sup>

Las atribuciones del Congreso Nacional en materia presupuestaria están establecidas, en América Latina, en la Constitución del Estado, en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, y en acuerdos interpretativos de la Constitución aprobados por el Parlamento. El espíritu de la Constitución Política en estas materias es el tradicional: dar al Congreso atribuciones de carácter fiscalizador. El Congreso Nacional tiene ciertas facultades propias y algunas limitaciones, que lo transforman por lo general en una entidad fiscalizadora con cierta iniciativa en materia de gastos siendo frecuente el aumento de los gastos y el "inflamamiento de las rentas".

<sup>8</sup> Véase A. E. Buck, *The Development of the Budget Idea in the U. S.*

<sup>9</sup> Cabe recordar que en los Estados Unidos, hasta 1912, predominaba el método de la formulación por el Legislativo, sistema que subsiste sólo en el Estado de Arkansas. Además, hasta 1921 el Congreso tenía facultad para iniciar y aprobar proyectos de financiamiento y de asignaciones para el gobierno federal.

## 4. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA

Terminada la discusión parlamentaria del presupuesto y retornado el proyecto de ley a la Presidencia de la República, se procede a sancionarlo, promulgarlo y publicarlo como ley en el *Diario Oficial*. En ese momento comienza el período de ejecución del presupuesto.

La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras tendientes a hacer posible la ejecución de los programas y actividades. Para llevarla a cabo, el gobierno cuenta con un grupo de funcionarios y una organización especiales.

La administración financiera entraña un conjunto de operaciones en virtud de las cuales los funcionarios fiscales recaudan los impuestos, los custodian y los emplean en programas y actividades determinados, ajustándose a procedimientos y métodos que aseguran su legalidad y eficiencia.

Con respecto a la recaudación de los ingresos, el régimen presupuestario latinoamericano no contiene normas acerca de la forma de proceder a la fiscalización y recaudación de los ingresos a fin de realizar el presupuesto de ingresos. Existen, sin embargo, algunas normas aisladas relativas a la forma de administrar los impuestos.

La administración de los impuestos supone un proceso de programación y ejecución de las tareas de fiscalización tributarias. Del éxito con que se realice esta fiscalización dependerán el volumen de las recaudaciones, así como de éstas dependerá en definitiva la marcha de los programas gubernamentales. En la mayoría de los países no existe un sistema orgánico de fiscalización. Ésta se realiza atendiendo a aspectos formales y cuantitativos, descuidando los verdaderamente importantes. El mecanismo de fiscalización tiende a hacerse rutinario, tanto porque las autoridades del ramo no han comprendido las modalidades modernas de administración tributaria, cuanto porque no existen criterios centrales para dirigir el trabajo del personal fiscalizador.

La labor de organismos como la Dirección de Impuestos Internos, por ejemplo, se realiza en forma mecánica. En efecto, el ciclo de la administración tributaria se inicia con las declaraciones de los contribuyentes en que éstos dan a conocer los ingresos percibidos, las ventas realizadas, los volúmenes de producción logrados, etcétera. Recibidas estas declaraciones, los funcionarios del servicio proceden a revisar sus imputaciones y cálculos y a determinar el impuesto que han de cancelar. Este trabajo se realiza con ayuda de los roles de impuestos que contienen todos los antecedentes relativos a cada contribuyente; sobre la base de estos roles, se despacha una orden o giro de cancelación del impuesto en tesorería en la fecha que la ley fija para el pago de las contribuciones.

Recibidos los antecedentes proporcionados por el contribuyente, el servicio de impuestos internos tiene que verificar la veracidad de las informaciones y ver si los contribuyentes cumplen debidamente sus obligaciones tributarias. Para ello dispone del servicio de inspección, que tiene a su cargo la tarea de revisar los datos contenidos en las declaraciones y procurarse otros antecedentes complementarios. En el caso de las empresas, se revisan su contabilidad, sus inventarios, sus volúmenes de ventas, etc.; en el caso de las personas naturales se examinan los documentos que acreditan las deducciones legales hechas a las rentas brutas declaradas, el movimiento de las cuentas corrientes bancarias, etc. Este proceso de inspección y auditoría se realiza

a lo largo de todo el año procurando establecer las "diferencias" entre lo efectivamente pagado por el contribuyente y lo que legalmente debería haberse pagado.

De una u otra manera están ligados a esta tarea fiscalizadora todos los funcionarios de la Dirección de Impuestos Internos. Sin embargo, la crisis fiscal que aflige a muchos gobiernos y que data de los últimos diez años, ha provocado un desarrollo extraordinario de la legislación tributaria, un continuo proceso de alza de las tasas y un cambio permanente en la estructura de los impuestos, todo lo cual se ha resuelto en una complejidad creciente del sistema tributario que, naturalmente, entorpece la administración de impuestos.

El proceso fiscalizador resulta así lento y engorroso; la variedad de disposiciones aplicables en los mismos casos y las contradicciones legales transforman cada decisión en un reclamo ulterior del interesado y cada reclamo da origen a un complicado proceso que por lo general viene a resolverse en la Corte Suprema. No es de extrañar, entonces, que el enorme volumen de documentos que han de tramitarse obligue a emplear cada vez más al personal fiscalizador en tareas meramente administrativas, descuidando el frente de fiscalización de los negocios y menoscabando la eficiencia general del sistema de administración tributaria.

Cerrado el ciclo, el contribuyente debe cancelar en tesorería el impuesto calculado. No obstante, dada la distribución de las fechas de pago, la percepción de los impuestos no es regular a lo largo del año, produciéndose acumulaciones en ciertos meses y escasez de recaudación en otros. Esto origina problemas para la caja fiscal, pues los déficit acumulados, especialmente en el primer trimestre del año, obligan al gobierno a disminuir la marcha de los programas de trabajo —sobre todo de obras públicas— en la época más propicia para su desarrollo, y a conformarse con cancelar sueldos y salarios. Todavía más, en los últimos años muchos gobiernos han debido recurrir al Banco Central para procurarse el dinero necesario para pagar aun los sueldos y salarios, creando así un factor inflacionario.

Pero no sólo la mala distribución de las fechas de pago ocasiona perturbaciones en la ejecución del presupuesto de ingresos. Más de un 40 por ciento de éstos suele depender del comercio exterior, sea de las exportaciones, sea de las importaciones de materias primas, combustibles, alimentos y bienes de capital. Como los precios internacionales suelen fluctuar periódicamente en el mercado extranjero, en ciertos períodos se producen disminuciones sustanciales de entradas, mientras en otros se logran ingresos extraordinarios. Como el sistema presupuestario es muy rígido en muchos países, tanto desde el punto de vista de los gastos como de los ingresos, estos vaivenes financieros provocan serias perturbaciones en la economía fiscal que se traducen en la paralización de ciertos proyectos gubernativos en las épocas de crisis y en la expansión de programas menos urgentes en los períodos de auge.

Otro factor que ha venido perturbando tradicionalmente el proceso de financiamiento del presupuesto de ingresos, es la inelasticidad estructural que ha mostrado el sistema tributario. Esta inelasticidad significa que ante un crecimiento del ingreso nacional, el sistema no es capaz de lograr un aumento equivalente en la recaudación de los impuestos, debiendo en cambio reducir sus programas o recurrir a proyectos de financiamiento extraordinario, la mayoría de las veces mediante el simple arbitrio de alzar las tasas de los impuestos establecidos. La experiencia de los últimos diez años muestra

que el fisco de algunos gobiernos, debido a su incapacidad de financiar los presupuestos de gastos, ha sido una de las principales víctimas de la inflación y, a su vez, uno de los principales instrumentos de propagación de este proceso.

El recargo periódico de las tasas tributarias ha creado en los contribuyentes una resistencia creciente y los ha inducido a buscar todos los medios posibles para eludir la mayor tributación. Recurren para ello a varios expedientes, como ocultar las utilidades verdaderas, aumentar las deducciones legales que se pueden hacer a las materias imponibles, postergar el pago del impuesto y pagar intereses morosos —que son más bajos que la tasa de inflación—, presentar reclamos y crear conflictos tributarios, y no cancelar los impuestos en espera de una ley de condonación de los intereses. No es raro, entonces, que se acumulen elevadas sumas en impuestos morosos, que se sustraen a las recaudaciones y que contribuyen a desfinanciar el presupuesto. Frente a esta realidad, el Ejecutivo ha carecido de sanciones tributarias expeditivas para contener la evasión tributaria.

Por todas estas razones el proceso de ejecución del presupuesto de ingreso resulta dificultoso e irregular. Tal vez, los mayores obstáculos que haya encontrado el sistema presupuestario latinoamericano en los últimos años residan en las características del sistema tributario señaladas, características que conducen inevitablemente a la desarticulación de los programas gubernativos. Con frecuencia el fisco ha estado en deuda con las instituciones fundamentales del sector público por falta de caja. Así por ejemplo, no ha podido entregar regularmente sus aportes a los organismos descentralizados de fomento económico y social y la postergación que estas entidades han sufrido en la percepción de sus entradas previstas las ha obligado a reducir sus programas y a restringir la calidad y cantidad de sus servicios.

La crisis fiscal se traslada, pues, a todos los planos y órdenes de actividad del Estado, provocando un descenso general de la eficiencia gubernativa.

## 5. CONTABILIDAD DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA

El gobierno necesita fiscalizar las operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto para conocer su alcance y poder introducir oportunamente las enmiendas y los cambios de rumbo que las circunstancias aconsejen. No todos los países, sin embargo, tienen un sistema de fiscalización similar. En Inglaterra, por ejemplo, en virtud de una tradición consuetudinaria, la ejecución del presupuesto queda sujeta a la fiscalización del Tesorero. En Francia, en cambio, existe un organismo especial dependiente del Ministro de Hacienda. En los Estados Unidos se aplican normas generales, adaptadas a las autorizaciones concretas otorgadas por el Congreso, que pueden modificarse para un año dado o para un programa dado.

Cuando los países cuentan con un presupuesto-programa se deben establecer normas de fiscalización flexibles que permitan adaptar los programas a las cambiantes contingencias de la vida nacional. Esto no significa desconocer la necesidad de un sistema fiscalizador eficiente y responsable. La rigidez de los sistemas ha hecho que en muchos países el elemento predominante en la ejecución presupuestaria sea, en último término, la excesiva fiscalización contable, al extremo de que la política de realización de los presupuestos queda prácticamente subordinada a ella.

Parece imperar la tendencia en los países que mantienen un presupuesto tradicional a robustecer cada día más la contabilidad fiscal, que se convierte así en factor dominante de la ejecución presupuestaria, y con ello todo el proceso tiende a anquilosarse en un juego de rutinas rígidas. Tal vez sea Inglaterra el único país que no sigue este camino. Sin embargo, los países insuficientemente desarrollados, en los cuales el Estado adquiere cada día mayor importancia como factor de fomento del progreso económico, tendrán que buscar en lo futuro el necesario equilibrio entre la fiscalización administrativa y la eficiente utilización de sus recursos.

En la mayoría de los países, el establecimiento del mecanismo fiscalizador ha obedecido al propósito de resguardar la honestidad y legalidad de las operaciones presupuestarias. Pero acaso tenga tanto o mayor valor que ese propósito la necesidad de mejorar la dirección de las transacciones financieras a objeto de canalizar los recursos financieros hacia objetivos que permitan movilizar y combinar los recursos humanos y materiales de que todo gobierno dispone, utilizándolos en la forma más racional posible de acuerdo con los distintos objetivos tenidos en vista. Por lo común, tampoco existen sistemas para fiscalizar la "eficiencia" con que se utilizan los recursos; mucho menos existen sanciones y penalidades para los funcionarios que por manejar mal los instrumentos de acción, transforman su gestión en un intrascendente papeleo burocrático.

En todo caso, la fiscalización de la eficiencia de los organismos —denominada fiscalización interna— debe estar a cargo del Poder Ejecutivo. Por el contrario, la fiscalización de la legalidad y honestidad —llamada fiscalización externa— queda en manos del poder judicial, del poder legislativo, de los organismos contralores, y también de la opinión pública.

La contabilidad fiscal tiene por objeto registrar sistemáticamente las transacciones a que da lugar la ejecución del presupuesto; se usa con fines de fiscalización administrativa corriente de las operaciones, y sirve también para medir los resultados de la gestión administrativa. Sobre estas bases, se puede programar el presupuesto futuro y abordar su preparación detallada.

Pero en verdad, la contabilidad fiscal sirve todavía en las fases de ejecución y fiscalización de los programas. La presentación periódica de informaciones acerca de los ingresos recaudados, de los fondos asignados, de las propiedades vendidas, de los arriendos pagados, etc., permite valorar la política seguida hasta el momento y programar las actividades del resto del ejercicio financiero, haciendo los ajustes a los programas anteriores. Los informes que permiten confeccionar el sistema de contabilidad son de primera importancia para los funcionarios ejecutivos de la administración financiera, ya que a través de ellos se van evaluando los resultados obtenidos.

La contabilidad, sin embargo, se ha orientado tradicionalmente hacia las funciones de fiscalización; las cuentas fiscales se han estructurado en función de la necesidad de establecer las responsabilidades de los administradores. No es raro, entonces, que la mayoría de los países sólo empleen las clasificaciones por objeto e instituciones, que son precisamente las destinadas a fines de fiscalización y auditoría. En buena medida, las posibilidades de mejorar la contabilidad fiscal son las que determinan el grado de rapidez con que los países pueden pasar de un sistema de presupuesto tradicional a otro por programas.

La creación de un sistema presupuestario por programas y actividades supone la conformación de un sistema de contabilidad de costos. Además,



como el gobierno moderno desempeña las más variadas actividades, la contabilidad fiscal se hace compleja. Asimismo, si se tiene presente que para un presupuesto-programa se requieren diversos tipos de clasificación de las cuentas de ingresos y gastos, se concluye que la multiplicidad de fines asignados a la contabilidad significa que es necesario desplegar un esfuerzo para renovar y ampliar los generalmente anticuados y tradicionales sistemas que existen en la mayoría de los países. El sistema de contabilidad debe, en suma, responder a las necesidades de información de los distintos servicios de la administración pública, en todos sus planes. Esto significa, por otra parte, que inevitablemente habrá cuentas que se dupliquen, mas no debe olvidarse que el gobierno requiere de tantas cuentas como sean necesarias para cumplir sus propósitos.

Las características de un sistema de contabilidad fiscal adaptado a las necesidades modernas pueden resumirse en los siguientes puntos:<sup>10</sup>

1. Debe organizarse de tal manera que muestre la forma en que se cumplen, o no se cumplen las disposiciones legales sobre gastos e ingresos.
2. Debe ser compatible, en materia de cuentas e ítem, con el sistema presupuestario; en verdad, el presupuesto y la contabilidad debieran ser partes de un mismo sistema de fiscalización.
3. Las cuentas deben establecerse de manera que permitan determinar la responsabilidad de los funcionarios administrativos en materia de manejo de fondos y custodia de bienes.
4. Las cuentas deben llevarse de manera que permitan una auditoría independiente que se extienda a todos los registros, fondos, créditos y propiedades.
5. Debe permitir conocer los resultados financieros; medición de los ingresos y costos de las actividades, programas y organizaciones.
6. Debe facilitar la administración, mediante informaciones que sirvan para la planificación y dirección, incluyendo informaciones sobre costos.
7. Debe introducir procedimientos efectivos para la auditoría interna y la fiscalización de las operaciones y programas.
8. Las cuentas fiscales deben llevarse de manera que provean la información necesaria para el análisis económico y la planificación de las actividades gubernativas.

Llenadas estas exigencias, el gobierno estaría en situación de cumplir sus funciones en materia de contabilidad y administración. Hasta hace pocos años, sólo se consideraban las finalidades contables; en fecha más reciente se ha afianzado la idea de que la contabilidad fiscal debe servir como instrumento de administración y gerencia, proporcionando antecedentes para el análisis económico y para la planificación. Estos antecedentes permitirían medir y analizar en forma continua los programas gubernativos y la eficiencia con que se ejecutan. Los fines meramente contables de las cuentas fiscales no son incompatibles con los de administración y planeamiento, de suerte que una organización inteligente del sistema contable debe permitir el cumplimiento de ambos tipos de finalidades.

<sup>10</sup> Véase Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, Nueva York, 1954.

## 6. CONTROL DEL PRESUPUESTO-PROGRAMA PRE Y POSAUDITORÍA

El proceso de contabilización de las operaciones presupuestarias no tendría ninguna significación si al mismo tiempo estas informaciones no se usaran para examinar en detalle las actividades de gobierno y verificar la eficiencia, honestidad y legalidad con que se emplean los recursos del Estado. Este proceso de examen y revisión se conoce con el nombre de auditoría presupuestaria.

La auditoría presupuestaria se divide en preauditoría y posauditoría. La primera reviste varias formas: puede referirse al examen de los documentos que certifican el pago de obligaciones, a la recepción de los bienes y materiales solicitados, a la corrección de las sumas certificadas, a la aplicación del primero al fin señalado, etc. En términos generales la preauditoría es una fiscalización independiente ejercida desde fuera del organismo que gasta, pero perteneciente muchas veces a la rama ejecutiva.

La preauditoría tiende a reducir la responsabilidad de los servicios y dependencias. Además, crea una duplicación de esfuerzos, una dilatación excesiva en los trámites y resoluciones y da lugar a la ineficiencia en las transacciones financieras del gobierno. En los países latinoamericanos en que se han establecido, estas fiscalizaciones engendran roces entre la Contraloría y los servicios de la rama ejecutiva.<sup>11</sup>

La posauditoría consiste en el examen de la documentación en cada paso de la ejecución del presupuesto. Es costumbre que ella quede en manos de un organismo independiente de la administración, debiendo informar de los resultados de sus trabajos al Congreso Nacional. La posauditoría abarca también la verificación de la legalidad de las transacciones individuales y la acuciosidad de las cuentas.

La manera de ejecutar la función de auditoría es diferente en cada país, aunque pueden señalarse tres tipos principales de posauditoría:

- 1) Existe la llamada auditoría tradicional de carácter legal, que se emplea para examinar la documentación y verificar si los ingresos y gastos se han asentado de acuerdo con los requisitos estatuidos. Sirve también para examinar las órdenes de pago dadas por los oficiales administrativos. De acuerdo con este sistema, las transacciones pueden examinarse en forma detallada, una por una, o bien aplicando el método de muestras. En este último caso, se habla de "auditoría de un servicio" en vez de "auditoría de transacciones".
- 2) La posauditoría puede abarcar, además de su campo tradicional, el examen de las transacciones en relación con las normas administrativas de un servicio. Este sistema es útil para conocer la marcha interna de un servicio, y se recomienda su aplicación por los servicios mismos a través de una repartición especial allegada a la jefatura.
- 3) La posauditoría puede consistir en la fiscalización de la eficiencia de la administración como un todo, verificando su eficacia desde el punto de vista de los programas. Se recomienda que esta clase de posauditoría la ejerza un organismo asesor del ejecutivo y que se concrete en informes al Ejecutivo y al Legislativo.

<sup>11</sup> Véase *United Mission of Technical Asistance to Bolivia*, Nueva York, 1951, y *Report of the United Nations Economic Mission to Chile*, Nueva York, 1951.

La posauditoría, en suma, debería procurar una fiscalización flexible de las operaciones financieras del gobierno y proporcionar al Legislativo material de análisis que refleje la forma como se custodian los fondos públicos y los activos fiscales.

## II. LA ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIA

### 1. ASPECTOS GENERALES

El establecimiento de un sistema de presupuesto por programas y actividades exige algunos cambios en la organización presupuestaria del gobierno. En los países de América Latina suele existir una organización financiera que data de muchos años atrás, destinada a atender las necesidades de control puramente administrativo y contable de las operaciones presupuestarias. Por consiguiente, el establecimiento de un sistema de presupuesto por programas y actividades supone una transformación progresiva de la organización financiera nacional, comenzando por las oficinas encargadas de la formulación del presupuesto en el nivel central y ministerial, continuando con los procedimientos de ejecución, y terminando con las prácticas de control contable. En esta parte se discutirán algunos de los principales aspectos que presenta la organización de los mecanismos de formulación del presupuesto, sobre todo en lo que toca a la organización de las oficinas centrales de presupuesto y de las oficinas ministeriales respectivas.

La implantación de un sistema de presupuesto por programas y actividades requiere, naturalmente, adecuar la organización presupuestaria a las necesidades de la programación de *corto plazo*. Debe, pues, quedar capacitada para colaborar con los organismos de planificación en la elaboración de los programas de acción que debe contener el documento presupuestario. Actualmente, las oficinas de presupuesto son, en general, entidades preparadas más que nada para llevar a cabo las tareas rutinarias de administración del presupuesto y no están, por consiguiente, capacitadas para una adecuada programación de los gastos públicos, pues su labor comúnmente se limita a una revisión aritmética de las peticiones de gastos que le formulan los ministerios. Por otra parte, las oficinas ministeriales de presupuesto, cuando existen, suelen estar recargadas de trabajo administrativo y contable, y su función se limita a servir de vehículo de transmisión de las peticiones de gastos formuladas por las dependencias del Ministerio.

Para la aplicación de un presupuesto por programas y actividades, es preciso que la actitud pasiva de las oficinas de presupuesto se transforme en una acción dinámica de promoción del trabajo planificador en todos los niveles de la organización pública. Debe presionar, por una parte, a los organismos de planificación para que le den las orientaciones de largo y mediano plazo, y por otra, a las unidades administrativas para que preparen los programas de acción conforme a dichas orientaciones. En suma, la organización presupuestaria enlaza la planificación con la administración dentro del gobierno, y se transforma en un motor de los trabajos de programación dentro de la administración pública.

La necesidad de lograr la interconexión del sistema de planificación con el presupuesto fiscal deriva de admitir el concepto del presupuesto como

plan operativo de corto plazo del gobierno, y no como un esquema de cuentas para administrar fondos públicos.

Deben coordinarse el sistema nacional de planificación —integrado por una pirámide de oficinas de planificación gubernamental cuya cúspide es la Oficina Central de Planificación— y el sistema nacional de presupuestos, con sus oficinas ministeriales y su unidad central.

## 2. PROCEDIMIENTOS PARA LA COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTOS

Según las concepciones en boga, los presupuestos deberían ser planificados en sus grandes líneas, como parte del proceso general de programación del desarrollo económico. Las proyecciones del sector público, que están contenidas en las proyecciones macroeconómicas dentro de un plan de desarrollo, fijan para los distintos años del plan las metas de gastos públicos que se deben alcanzar. Estas mismas proyecciones muestran la distribución de los gastos entre el consumo y la inversión y además su composición en términos sectoriales. Sobre la base de estos datos, la oficina central de planificación está en condiciones de recomendar a las autoridades ejecutivas cuál debe ser el nivel de gastos públicos para el próximo año y cuál debe ser su composición. Aprobado un determinado volumen de gastos, de acuerdo con las posibilidades de financiamiento, las autoridades ejecutivas lo comunican a los organismos presupuestarios, para que a su vez preparen y repartan los instructivos para la formulación del presupuesto a las distintas unidades administrativas del gobierno.

La preparación del presupuesto en un país en que existe un sistema de planificación gubernamental firmemente coordinado con el mecanismo presupuestario, se hace con estrecha coordinación entre la organización para el planeamiento y de la organización presupuestaria, aspecto este último que es el que le da vida a todo el proceso interno de planificación dentro de un gobierno, tal como se vio en el capítulo II.

## 3. ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA CENTRAL DE PRESUPUESTOS

La organización presupuestaria tiene forma de pirámide con su cúspide en la Oficina Central de Presupuestos y sus bases constituidas por las oficinas de presupuesto de los ministerios y de las instituciones descentralizadas.

La Oficina Central de Presupuestos es la encargada de la programación presupuestaria, ciñéndose a las orientaciones del plan de desarrollo, y de vigilar la ejecución de los programas presupuestarios, colaborando en el manejo de la caja fiscal. Su dirección debería estar a cargo de un director con suficientes facultades de orientación del trabajo y fuerza administrativa que contara, además de sus divisiones de líneas, con asesores jurídicos y económicos, según las necesidades.

### a) *División de Programación Presupuestaria*

Como la mayoría de las oficinas de presupuestos de América Latina carecen de una organización adecuada a los requerimientos de la programación pre-

supuestaria, podrá pensarse en la necesidad de introducir aquellas secciones que estén capacitadas para realizar las tareas que implica dicha función.

En este sentido, parecería fundamental iniciar el proceso de reforma de la organización presupuestaria creando una unidad de programación dentro de la oficina central de presupuestos, unidad que podría ser la encargada de impulsar la transformación de la organización presupuestaria total y de los procedimientos en todos sus niveles. Esta unidad debería estar formada por técnicos en planificación presupuestaria con preparación adecuada.

La división de programación presupuestaria debería encargarse de colaborar en la formulación de los programas presupuestarios. Para este efecto, debería elaborar formas técnicas a que se sujetaría la preparación y presentación de los programas presupuestarios. Además podría tener a su cargo la confección de los instructivos y formularios que sirvan de base para la preparación de los programas, en función de los planes generales.

Esta División debería planear, dentro de las normas legales vigentes, la estructura del proyecto de presupuesto. Asimismo, podría preocuparse de los aspectos técnicos que regulen la presentación del proyecto de ley de presupuesto en lo referente a clasificaciones.

Para hacer la programación del gasto público para el año siguiente, esta División deberá realizar investigaciones sobre las finanzas del sector público y tratar de precisar los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos en la economía nacional. Estas investigaciones deben iniciarse con los trabajos de reclasificación de las estadísticas fiscales disponibles, preparando los cuadros económicos y por función de las transacciones del sector público. Todo el material reunido debe servir de base para la confección de un verdadero diagnóstico del desarrollo del sector público sobre cuya base se prepararían las proyecciones que orientarán el gasto público en el futuro. Naturalmente estas proyecciones deben elaborarse conjuntamente con la Oficina Central de Planificación y formar parte de los planes de desarrollo económico, tal como se vio en el capítulo v.

A la Oficina Central de Presupuestos correspondería establecer criterios para hacer la evaluación de los distintos sectores que cubren las proyecciones. Para este efecto, se podría pensar en fijar una pauta conforme a la cual se haría la selección de cada uno de los programas presupuestarios.

Conforme a estas pautas, podría proceder a seleccionar los programas presentados por las dependencias e ir conformando el proyecto de presupuesto.

Para la formulación de los programas por parte de la División de Programación Presupuestaria cabría pensar en la existencia de tres unidades administrativas encargadas de reunir y evaluar los datos. Estas secciones podrían ser la de estadísticas fiscales, la de estudios fiscales y la de programas presupuestarios.

La sección de estadísticas fiscales debería encargarse, entre otras cosas, de la tarea de reunir y evaluar las estadísticas fiscales relativas a ingresos y gastos del sector público. En este sentido, sería de particular importancia que realizara la labor de tabulación y sistematización de las estadísticas conforme a los esquemas de clasificación que se hayan diseñado para confeccionar los estudios fiscales. Esta misma sección debería llevar las estadísticas de ingresos y gastos públicos mensuales, así como las de crédito público y las demás que se soliciten para elaborar los informes periódicos que deben presentarse en el Ministerio de Hacienda. En general, podría pensarse

que esta oficina estuviera encargada de desarrollar todas las actividades concernientes a la preparación y presentación de estadísticas encaminadas a dar a conocer las principales tendencias que muestra el manejo presupuestario.

La sección de estudios fiscales podría encargarse de realizar permanentemente el análisis económico de los datos financieros mencionados anteriormente, con miras a facilitar la formulación de una política fiscal que promueva una eficaz gestión fiscal en lo que se refiere a los objetivos de estabilidad económica, aceleramiento del desarrollo económico y mejor distribución de los ingresos. Sobre la base de los análisis mencionados, debería presentarse una evaluación de los principales aspectos que conforman el sistema fiscal lo que haría posible, además, la identificación de los principales escollos que impiden un adecuado desenvolvimiento del sector público como instrumento de aceleración del crecimiento económico. El diagnóstico de la situación fiscal podría presentarse en un informe anual sobre el desarrollo de las finanzas públicas en el año anterior, documento que contendría una verdadera evaluación de resultados alcanzados por el gobierno en sus gestiones financieras.

La sección de programas presupuestarios podría encargarse de asesorar a los ministerios y entidades descentralizadas en la elaboración de sus programas de trabajo anual, según las orientaciones establecidas en los planes de desarrollo. Esta asesoría podría tener por objeto colaborar en los aspectos de técnica presupuestaria con los ministerios coordinadamente con las técnicas sustantivas que los funcionarios de éstas utilicen para fijar las metas y establecer los recursos, materias todas que corresponden a los técnicos especializados respectivos.

A esta unidad le cabría la responsabilidad de fijar las normas a que deben someterse los organismos gubernamentales para elaborar los programas de sus actividades; para este efecto debería confeccionar los formularios correspondientes y fijar las pautas o criterios fundamentales que sería aconsejable seguir para la presentación de los programas. Le incumbiría, además, el estudio y recomendación de los distintos programas conforme a las prioridades que se hayan fijado. También debería estudiar los informes mensuales sobre los progresos obtenidos en la ejecución de los programas que le presentarían los ministerios y sus dependencias, con el objeto de hacer una evaluación sobre los resultados obtenidos y de preparar el informe que sobre estas materias debería presentar la Oficina Central de Presupuestos al Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Este informe debería indicar con claridad las fallas o desviaciones que se observan en la consecución de las metas de los programas e indicar los posibles correctivos que parezcan aconsejables. Finalmente, cabría mencionar la necesidad de que se edite y mantenga al día un manual de presupuestos en el que se señalen las instrucciones y métodos para preparar los programas y presupuestos anuales.

#### *b) División de Administración Presupuestaria*

Junto a la División de Programación Presupuestaria, podría pensarse en la existencia de otra División encargada de la administración del presupuesto. Esta División debería orientar la ejecución presupuestaria.

Con respecto a su intervención en la formulación del proyecto de presupuesto, puede pensarse en la necesidad de que esta División recoja de la División de Programación las orientaciones básicas que ésta prepare para distribuir los gastos públicos; sobre la base de las instrucciones debería estudiar las solicitudes de gastos que formulan los ministerios y sus dependencias. A este respecto, conviene señalar la necesidad de que exista dentro de la Oficina de Administración número suficiente de analistas presupuestarios encargados de examinar la veracidad de las peticiones de los diferentes ministerios. Además, le correspondería preparar los cálculos de rentas e ingresos para el año siguiente, los cuales servirían de pauta para la preparación del documento presupuestario.

Dentro del proceso de ejecución de presupuesto, corresponde a esta unidad la tarea de vigilar y controlar el movimiento de las asignaciones y en general, de todas las operaciones relacionadas con la ejecución contable del presupuesto. Para estos efectos, debería hacer, en primer lugar, la estimación de los rendimientos probables de las rentas e ingresos en el mes siguiente y luego, preparar el acuerdo de cupos de gastos por programas y ministerios, siguiendo como pauta los programas de ejecución del presupuesto que hayan preparado con estos propósitos. En algunos países es conveniente llevar un control más o menos estricto de las asignaciones en cada mes a fin de evitar que se giren gastos no considerados dentro de la ley de presupuestos.

#### *c) División de Organización y Métodos*

La práctica de incluir dentro de la Oficina Central de Presupuestos, unidades de organización y métodos se ha ido extendiendo en América Latina. Por ello cabría agregar que junto a las Divisiones anteriores podría existir una División de Organización y Métodos que tuviera a su cargo las tareas de racionalizar la organización y los procedimientos presupuestarios buscando una mayor eficiencia administrativa en la ejecución de los programas y una mayor economía en sus costos, a través de una mejor combinación de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a cada programa.

#### 4. ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIA MINISTERIAL

En cada uno de los ministerios debería haber una oficina de presupuestos encargada de la elaboración, en función de los programas establecidos, del anteproyecto de presupuesto anual de gastos. Para este efecto, debería elaborar la información presentada por las dependencias del Ministerio y adaptarlas a los requisitos de la técnica presupuestaria que se hayan fijado, llenando los formularios que le hayan sido sometidos por la Oficina Central de Presupuestos.

Con respecto a la ejecución presupuestaria, le corresponde elaborar las sugerencias de traslados presupuestarios, confeccionar los proyectos de cupos mensuales de gastos, y ejecutar el presupuesto de acuerdo con las normas que se le impartan. Para hacer la ejecución contable del presupuesto debería llevar una relación de los gastos que se están realizando durante el ejercicio fiscal, debiendo formar y mantener al día el inventario de los bienes del Ministerio. A las oficinas presupuestarias de nivel ministerial,

debería corresponder además la tarea de llevar la contabilidad general del Ministerio, examinar las cuentas y pasarlas a la Contraloría General de la República para su fenecimiento. La contabilidad debería llevarse de tal manera que permita calcular el costo de cada una de las actividades directas o de los programas relacionados con el respectivo Ministerio para utilizarlo en la preparación del presupuesto. Esta contabilidad de costos internos del Ministerio debería abarcar el nivel de programas y actividades.

Finalmente, podría aconsejarse que esta Oficina llevara adelante las tareas de manejo de algunos fondos, efectuando el pago interno de los gastos y servicios según se disponga. Esta sección debería cumplir sus funciones de acuerdo con las normas y reglamentos de la Oficina Central de Presupuestos y de la Contraloría General.

##### 5. ORGANIZACIÓN PRESUPUESTARIA DE ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

En la mayoría de los países latinoamericanos, la Oficina Central de Presupuestos es una dependencia del Ministerio de Hacienda, siendo el ministro del ramo el vocero del Ejecutivo en el Congreso en materias presupuestarias.

Sin embargo, existen algunos países donde la oficina mencionada está radicada en el nivel de la Presidencia de la República. Tal es, por ejemplo, el caso del Brasil, donde la función presupuestaria está radicada en el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) dependiente del Presidente. En Panamá existe el Departamento de Presupuesto dentro de la Dirección General de Planificación y Administración dependiente de la Presidencia. En Costa Rica, esta función está asignada al Departamento de Planes Anuales de la Oficina de Planificación, ubicada junto al Presidente. En Ecuador se la incorporó a la Secretaría Técnica de Administración a nivel presidencial.

Otros países estudian el traslado de sus oficinas de presupuesto a nivel presidencial. Sin embargo, para la aplicación del presupuesto por programas lo más importante no radica en la ubicación de la oficina central, sino en su eficiencia y en su integración efectiva al proceso de planificación.

##### BIBLIOGRAFÍA

- Bordner, H. W., "Financial and Accounting Administration in the Federal Government", *Accounting Review*, octubre de 1949. "Department of Defense Views on Cost Basis of Accounting in Financial Control", *Federal Accountant*, mayo de 1955. "The Development of Army Accounting", PAR, Primavera, 1949, "Federal Government Accounting Principles", *Federal Accountant*, septiembre de 1954.
- Brasfield, Karney, "The Role of Accounting in Cost Budgeting" *Federal Accountant*, diciembre de 1954.
- Controller General "The Contribution of Accounting to Better Management", GPO, Agosto 15, 1952.
- Federal Accountant*, Vol. 3, Nº 3, Symposium: The Accountant and the Budget. *Federal Accountant*, Special Issue, enero 10, 1952, Symposium on Internal Control.
- Gearhart, Harold, "Integration of Treasury and Agency Accounts" *Federal Accountant*, diciembre de 1954.
- GAO, Treasury BOB, The Joint Program for Improving Accounting in the Federal Government, enero, 1953.
- GAO, Accounting Principles Memo Nº 1, Statement of Accounting Principles and Standards for Guidance of Executive Agencies of the Federal Government Govt. Printing Office, noviembre 26, 1956.



- GAO, Annual Progress Report to Improve Accounting in the Federal Government, diciembre 31, 1954.
- Inter-University Case Program, General Accounting Office Disallowance Cases, enero 29, 1954.
- Kohler, Eric, *Accounting Problems of a Governmental Agency* (activity concept at TVA).
- Long, Robert, "Audit Activities Today in the General Accounting Office", *Federal Accountant*, Vol. 3, N° 4, marzo de 1954.
- Morey and Hackett *Fundamentals of Governmental Accounting*, Wiley, 1942.
- Reece, Harril, "Responsibility and Activity Accounting in the Federal Government", *Federal Accountant*, Vol. 3, N° 2, diciembre de 1953.
- Russell, T. E., "An Accounting System with accrual Features for an Agency Operating on an Annual Appropriation", *Federal Accountant*, Vol. 3, septiembre de 1953.
- Simpson, Clark, "Controls in MSA Abroad", *Accounting Review*, enero de 1953.
- Naciones Unidas, *Governmental Accounting and Budget Execution*, noviembre de 1952.
- U. S. Congress, 91 C, 2 S, "To improve Budgeting, Accounting and Auditing Methods of Federal Government", *Hearings, Sen. Comm. on Expenditures in the Executive Dep.*, febrero de 1950.
- Wood, R. E., "View of the Coast Guard Management on Uses of ist New Accounting System", *Federal Accountant*, tercer trimestre de 1952.
- Zucker, M. K., "Industrial Fund Accounting in the Defense Department", *NACA Bulletin*, enero de 1952.

### *Organización y funciones de la Oficina de Presupuestos*

- Holcomb, An N., "Over-all Financial Planning Through the Bureau of the Budget", PAR, Primavera, 1941
- Latham, Earl "Executive Management and the Federal Field Service", PAR, Invierno, 1945 (BOB field Offices).
- Maass, Arthur, "In Accord With the Program of the President: an Essay on Staffing the Presidency", Public Policy. IV article I, part II; on inability of BOB to serve general staff role.
- Morstein-Marx, Fritz "The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role", APSR, agosto, 1945.
- Neustadt, Richard, "Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance", APSR, septiembre, 1954.
- Pearson, N. M., "General Administrative Staff to Aid the President" PAR, Primavera, 1944. "The Bureau of the Budget; From Routine Business to General Staff", PAR, Primavera, 1943.
- Perloff, H. S., "Budgetary Symbolism", *Public Policy*, II, 1941.
- Sapp, Carl, "Executive Assistance in the Legislative Process", PAR, Invierno, 1946.
- Smith, Harold, "A Day in the Federal Bureau of the Budget", *Municipal Finance*, febrero de 1941.
- U. S. BOB: Functions and Organization, mimeo, octubre 1953.
- U. S. BOB: Excerpts from the Principal Laws Relating to the BOB mimeo, agosto, 1953. *Staff Orientation Manual*, 1951.
- William, J. D., "The Impounding of Funds by the BOB, Inter-University Case Comm., N° 28, noviembre de 1955.



## *Anexos*



## *Los sistemas presupuestarios latinoamericanos*

En el capítulo tercero se han señalado algunos de los cambios que vienen impulsándose en los sistemas presupuestarios de países de América Latina en los años recientes. El propósito del presente anexo es ilustrar acerca de la forma como se encuentran establecidos los mecanismos presupuestarios del sector público y presentar sus aspectos fundamentales, tal como se encuentran en enero de 1966.

Aquí se examinarán las características generales de los sistemas presupuestarios, atendiendo a diversos aspectos. Principalmente, la atención se centra en la consideración de los instrumentos presupuestarios que utilizan los países del área para fijar la política fiscal (por ejemplo, presupuestos económicos nacionales, presupuestos funcionales, presupuestos consolidados del sector público, presupuestos de manejo de la caja fiscal y presupuestos con fines cíclicos, etc.). Luego se discute la utilización como instrumento de planificación, con especial referencia a los presupuestos funcionales, por programas y actividades y de capital. También se consideran los instrumentos de información, como son los balances de la hacienda pública, las exposiciones financieras, los planes estadísticos, etc. A lo anterior, se agregan aspectos de organización, considerando los tipos de oficinas de presupuestos que existen en los países. Se sigue con la presentación del proceso presupuestario, estableciéndose la duración y fechas en que media el período fiscal, las características de las etapas de programación, presentación, discusión y aprobación, ejecución y control del presupuesto. Finalmente se discute la estructura del presupuesto fiscal en sus diversos niveles: central y descentralizado y las clasificaciones utilizadas.

Para el tratamiento de estas materias, se agrupan los países según diversas áreas geográficas. Se comienza en los países de América del Sur, se sigue con los de América Central y Panamá y se termina con los del Caribe. (República Dominicana, Cuba y Haití.)

### 1. LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

En esta región, los esfuerzos por mejorar los sistemas presupuestarios se inician en la década de los años 50. Numerosos países comienzan a formular clasificaciones económicas y funcionales y reorganizan sus oficinas de presupuestos. A fines de la década muchos de ellos están preparados para introducir sistemas más modernos de preparación y ejecución de los presupuestos. Los años iniciales de la década de los 60, se caracteriza, en este sentido, por la introducción, en casi todos los países del área, del principio de planificación presupuestal.

En un comienzo, se inician los esfuerzos dentro del sector gobierno central. Los presupuestos económicos y funcionales abarcan dicho sector y aún no han alcanzado a cubrir todo el sector público. Por consiguiente, no existen todavía presupuestos económicos nacionales que abarquen toda la economía.

Sin embargo, países como Colombia, Venezuela y Chile han hecho esfuerzos por preparar presupuestos para el sector público y en algunos años se les ha vinculado con el resto del sistema económico.

Con respecto a presupuestos económicos fiscales, todos los países de América del Sur preparan dicho enfoque menos Brasil, que sólo en 1964 ha aprobado una ley de Normas de Presupuestos y Contabilidad donde se establece este criterio. Con respecto al funcional, todos los países preparan presupuestos funcionales, pero sólo para el gobierno central.

Han preparado presupuestos consolidados del sector público países como Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay, aunque se hace con cierto retraso e irregularidad en su publicación.

Con respecto a presupuestos de manejo de caja, sólo Chile y Bolivia preparan un presupuesto explícito de gastos e ingresos de caja.

En lo referente a los propósitos de utilización del presupuesto con fines de planificación, los distintos países se auxilian de los presupuestos funcionales para diseñar las orientaciones a seguir. Además casi todos los países utilizan en diverso grado el presupuesto-programa para fijar el detalle de los programas. Al respecto cabe señalar que cuentan con presupuesto por programas en el nivel del Gobierno Central países como Bolivia, Colombia, Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. No lo han extendido a todo el sector, sino que a algunos ministerios, países como Chile y Uruguay; mientras no han incorporado estas técnicas países como Brasil.

En las instituciones autónomas se han introducido presupuestos por programas en Argentina, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Paraguay, Venezuela, Uruguay y en Chile en algunos casos; el resto aún no lo ha iniciado. En los gobiernos estatales se ha incorporado, en algunos de ellos, esta técnica, como son en Brasil y Colombia. Con relación a los gobiernos locales, sólo en Colombia se han introducido estas técnicas en algunos municipios. Finalmente, en las empresas públicas, se han hecho avances en este sentido en Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Los países que preparan presupuestos de capital separados de los corrientes son Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay. Los demás países no distinguen entre unos y otros.

Con respecto a los instrumentos de información, en todos los países existen balances de la Hacienda Pública, exposiciones fiscales y memorias anuales. Sin embargo, existe embrionariamente, un plan estadístico concreto de preparación de estadísticas fiscales adaptado a los fines de la planificación. La coordinación con las cuentas nacionales es, en general, inexistente salvo en Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay donde se encaminan esfuerzos en este sentido.

Con relación a la estructura del presupuesto, no existe en casi ningún país la obligación de presentar un presupuesto del sector público, salvo Paraguay y Perú. Por lo general, la presentación se reduce al Gobierno Central.

En materia de organización presupuestaria, en todos los países existe una oficina central de presupuestos, pero en Uruguay, es de reciente creación. La oficina central está ubicada generalmente en el Ministerio de Hacienda, salvo en Brasil donde está incorporada al Departamento Administrativo de Servicio Público (DASP) ubicado en el nivel presidencial; y Ecuador, donde está integrado a la Secretaría Técnica de Administración que pertenece a la Presidencia. En todos los países existen oficinas ministeriales de presupuesto, salvo Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Con relación al ciclo presupuestario en todos los países, el ejercicio fiscal dura un año, salvo en Uruguay donde su extensión efectiva es de cuatro años. Con respecto a las fechas que median entre la apertura del año fiscal y el cierre, y el procedimiento mismo, la situación varía según países.

En Argentina, el presupuesto duraba desde el 1º de noviembre de un año, al 31 de octubre del siguiente. Para estos efectos, debía presentarse al Congreso antes del 15 de julio de cada año, debiendo discutirse y aprobarse antes del 31 de octubre. A partir de 1965 se modificó el año fiscal, haciéndolo mediar entre el 1º de enero y el 31 de diciembre.

En Brasil, el proyecto debe presentarse el 15 de mayo y se discute hasta diciembre y sigue el año calendario.

En Bolivia el presupuesto debe presentarse al Congreso dentro de las primeras 30 sesiones ordinarias y rige durante el año calendario.

En Chile se presenta el 31 de agosto y debe aprobarse en 4 meses, es decir, antes del 31 de diciembre, para regir desde el 1º de enero al 31 de diciembre.

En Colombia se presenta dentro de los 10 días posteriores al 20 de julio, fecha de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso. Debe aprobarse en diciembre para regir en el año calendario.

En Ecuador se presenta al Congreso el 10 de agosto, fecha de apertura del Congreso y rige entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año siguiente.

En Paraguay se debe presentar a la Cámara de Representantes el 15 de octubre y se discute hasta diciembre debiendo regir entre el 1º de enero y el 31 de diciembre.

En Perú se presenta el 28 de julio, al abrirse las sesiones ordinarias del Parlamento y se discute y aprueba hasta diciembre, para regir durante el año calendario.

En Uruguay se presenta al Congreso antes del 28 de febrero del año anterior al de su primer año de vigencia. Se discute hasta diciembre y comienza a regir desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre del segundo año, prorrogándose automáticamente por dos años más, de manera que el ejercicio fiscal dura 4 años.

En Venezuela el proyecto se presenta al Congreso el 2 de octubre y se discute hasta diciembre para regir el año calendario siguiente.

El cuadro sinóptico adjunto ilustra en forma esquemática, las características de los sistemas presupuestarios de los países de América del Sur y es demostrativo de las diferentes modalidades de cada uno de ellos.

## 2. CENTROMÉRICA, PANAMÁ Y MÉXICO

En esta área se observan en los últimos años interesantes esfuerzos por modernizar los sistemas presupuestarios. Dentro del proceso de avance en el uso de las técnicas presupuestarias más operativas, se aprecia la reciente incorporación de clasificaciones económicas y funcionales, lo que permite formular presupuestos económicos anuales y funcionales en algunos países aunque esto se reduce sólo al Gobierno Central, careciéndose de esta herramienta para el sector público y mucho menos para la economía. No existen, pues, presupuestos económicos nacionales, sino sólo fiscales, en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Con respecto a presupuestos funcionales globales, en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, existe una presentación de cada clase pero sólo para el Go-

*Estudio comparativo de los sistemas presupuestarios de los países de América del Sur*

	Argentina	Brasil	Bolivia	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
<i>a) Instrumentos presupuestarios para fijar la política fiscal</i>										
— Presupuesto Económico Nacional	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
— Presupuesto Económico Fiscal	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
— Presupuesto Funcional	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
— Presupuesto Consolidado del Sector Público	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
— Presupuesto de Caja Fiscal	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
<i>b) Instrumentos Presupuestarios de Programación</i>										
— Presupuesto Funcional	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
— Presupuesto por Programas y Actividades										
i) Gobierno Central	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ii) Instituciones Autónomas	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	SI
iii) Gobiernos Estatales o Provinciales	NO	Algunos	NO	NO	Algunos	NO	NO	NO	NO	NO
iv) Gobiernos Locales	NO	NO	NO	NO	Algunos	NO	NO	NO	NO	NO
v) Empresas Públicas	SI	NO	SI	NO	SI	Algunos	SI	NO	Algunos	Algunos
— Presupuesto de Capital	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
<i>c) Instrumentos de información presupuestaria</i>										
— Balance Hacienda Pública	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
— Exposiciones	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
— Plan Estadístico	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
— Coordinación con Cuentas Nacionales	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI



**d) Estructura del Presupuesto**

— Presupuesto Sector Público	NO	NO
— Presupuesto Gobierno Central		
i) Clasificación económica	SI	SI
ii) Clasificación institucional	SI	SI
iii) Clasificación por funciones	SI	SI
iv) Clasificación por programas	SI	SI
v) Clasificación por objeto	SI	SI
— Presupuestos Institutos Autónomos		
i) Clasificación económica	SI	SI
ii) Clasificación por programas	SI	NO
iii) Clasificación por objeto	SI	SI
— Presupuesto Gobiernos Provinciales y Locales		
i) Clasificación económica	SI	NO
ii) Clasificación institucional	SI	SI
iii) Clasificación por programas	NO	Algunos
iv) Clasificación por objeto	SI	SI
— Presupuesto Empresas Públicas		
i) Clasificación económica	SI	SI
ii) Clasificación por programas	SI	Algunos
iii) Clasificación por objeto	SI	SI

**e) Organización Presupuestaria**

— Oficina Central de Presupuesto	SI	SI
i) Nivel Presidencial	NO	SI
ii) Ministerio de Hacienda	SI	NO
iii) Ministerio de Economía	SI	NO
— Oficinas Ministeriales de Presupuesto	SI	SI

**Proceso Presupuestario**

— Período fiscal				
i) Duración	Un año	Un año	Un año	Un año
ii) Fechas	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre

NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO
SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
NO	NO	Algunos	NO	NO	NO	NO	NO
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	Algunos
SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	Algunos
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO
SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI
NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
NO	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI

Un año	Un año	Un año	Un año	4 años	Un año
1 enero	1 enero	1 enero	1 enero	1 enero	1 enero
31 di-	31 di-	31 di-	31 di-	31 di-	31 di-
ciembre	ciembre	ciembre	ciembre	ciembre	ciembre

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Perú</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Uruguay</i>
— Programación	Antes 15 sep- tiembre	Antes 14 mayo	Antes reunio- nes del Congreso	Antes 30 agosto	Antes 20 julio	Antes 10 agosto	Antes 15 octubre	Antes 28 julio	Antes 28 febrero	Antes 2 octubre
— Presentación	15 sep- tiembre	15 mayo	15 mayo	31 agos- to	10 días después 20 julio	10 agos- to	15 octu- bre	28 julio	28 febre- ro	2 octubre
— Discusión y aprobación	Fines diciem- bre	Fines de noviem- bre	Fines de diciem- bre	30 di- ciem- bre	1 di- ciem- bre	Fines de diciem- bre	Fines de diciem- bre	Fines de diciem- bre	18 di- ciem- bre	Fines de diciem- bre
— Ejecución	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre	1 enero 31 di- ciembre

bierno Central. En México existe una clasificación funcional de los gastos introducida en 1954.

Ninguno de los países del área, ha formulado presupuestos consolidados del sector público completo, debido a lo reciente que son los esfuerzos por aplicar técnicas de esta clase. México adelanta esfuerzos en este sentido a partir de 1964.

Con respecto a presupuestos para el manejo de caja, los únicos países que utilizan esta herramienta son El Salvador y Nicaragua.

La utilización deliberada del presupuesto, con fines de control del ciclo económico, no existe casi en el área. En casi todos los países se postula el principio del equilibrio presupuestal, no hibiéndose incorporado el concepto de presupuesto con fines de compensación de las fluctuaciones cíclicas. El Salvador, en su Ley Orgánica de Presupuestos del 31 de enero de 1964 establece una interesante disposición sobre la materia, "el Poder Legislativo para la aprobación del presupuesto, tomará en cuenta su equilibrio hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado" (art. 41); uno de los fines del Estado podría ser compensar las fluctuaciones cíclicas y asegurar la ocupación.

Con respecto a los instrumentos presupuestarios de programación, se ha introducido el presupuesto funcional para tales propósitos en Costa Rica, donde se han separado las funciones económicas y sociales de las generales para presentar los programas en el "Presupuesto Económico" y en Nicaragua y Panamá, país este último donde se señalan las distintas funciones dentro de cada ministerio.

El presupuesto por programas y actividades se ha implantado en el Gobierno Central en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá restando sólo México que no ha introducido aún principios de clasificación de esta clase. En la mayoría de los países del área, no existe este método en las instituciones autónomas, excepto El Salvador, y algunas en Honduras. No existe tampoco en los gobiernos provinciales y locales y se ha introducido recientemente en algunas empresas en países como El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

En lo referente a los instrumentos de información presupuestaria, en todos los países se formulan balances de la hacienda pública y existen exposiciones de motivos de los presupuestos, en los que se incluye formulación estadística. Sin embargo, no existe propiamente un plan estadístico conforme al cual se presenta clasificada la información. La coordinación con las cuentas nacionales es incipiente.

La estructura del presupuesto es parecida en los países del área, salvo en México. Por ahora no existe un presupuesto único del sector público sino que más bien se reduce al Gobierno Central, el que se presenta clasificado por renglones económicos, institucionalmente, por funciones, por programas y por objeto del gasto. En México no se incluye clasificación por programas. Los institutos autónomos recientemente han incluido clasificaciones económicas y por programas en los países del área, menos México; pero en todos los países se incluye, naturalmente, la por objeto del gasto. En los gobiernos provinciales y locales, sólo se usan las clasificaciones institucionales y por objeto; mientras en las empresas públicas, se han incluido la económica y la por programas en países como El Salvador y Honduras, además de la por objeto del gasto que se aplica en todos.

Con respecto a la organización presupuestaria, en todos los países existe

una oficina central de presupuestos. Está ubicada en la Presidencia de la República en Costa Rica y Panamá, y en el Ministerio de Hacienda en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México. Existen oficinas de presupuestos en los ministerios en todos los países, menos en Panamá.

El período fiscal tiene una duración de un año. En todos ellos, menos Panamá, media entre el 1º de enero y el 31 de diciembre, pero cabe hacer notar que hasta 1963, en Guatemala y Nicaragua mediaba entre el 1º de julio de un año y el 30 de junio del siguiente, situación que se modificó a comienzos de 1964 con vistas a uniformar los períodos fiscales en el Istmo. En Panamá rige de marzo a febrero.

Las fechas de la programación presupuestaria varían según los países. En Costa Rica se hace entre junio y agosto, debiendo presentarse al Congreso el 1º de septiembre. En El Salvador media entre junio y octubre debiendo presentarse en noviembre. En Guatemala media entre marzo y octubre, para someterse al Congreso el 1º de noviembre. En Honduras media entre el 1º de junio y el 31 de octubre. En Nicaragua se debe hacer entre el 1º de julio y el 31 de octubre y debe someterse el 1º de noviembre.

Respecto de la discusión y aprobación, también los períodos varían según los países. En Costa Rica media entre septiembre y noviembre. En El Salvador se hace en diciembre. En Guatemala se efectúa entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre. En Honduras se produce entre el 1º y el 30 de noviembre y en Nicaragua media entre noviembre y diciembre.

La ejecución comprende, como se vio, el año calendario, salvo en Panamá.

El balance de la hacienda pública debe presentarse antes del 30 de junio en Costa Rica; entre enero y mayo en El Salvador; entre enero y junio en Guatemala; entre enero y marzo en Honduras y el 1º de febrero en Nicaragua.

Se incluye un cuadro de resumen que facilita la apreciación de conjunto sobre los sistemas presupuestarios en el área.

### 3. PAÍSES DEL CARIBE

Esta área geográfica incluye países cuyo nacimiento data de comienzos del siglo como Cuba, República Dominicana y Haití, y países de reciente formación como Jamaica y Trinidad-Tobago. De entre ellos, sólo se dispone de información acerca de Haití y República Dominicana y sólo algunos datos generales acerca de Cuba. Por estas razones se ha reducido la presentación a dichos países, detallando los dos primeros y sólo con referencias generales al tercero.

El proceso de modernización de las técnicas presupuestarias es reciente en Cuba, Haití y República Dominicana: sólo a partir de 1960 se vienen observando algunos cambios en los sistemas presupuestarios. En Cuba se formuló para 1961 un presupuesto por programas para todo el sector público, incluso el nivel municipal; esta modalidad se mantuvo en 1962, pero en 1963 se transformó el sistema, incorporando modalidades de planificación presupuestaria tomados de países socialistas. El cambio de modalidad tendió a hacer más flexible el control presupuestal, aunque se mantuvo el presupuesto del sector público, ahora muy amplio como resultado de las expropiaciones, como mecanismo de ejecución de los planes de desarrollo. En Haití se ha creado en 1963 un presupuesto de desarrollo como herramienta del llamado Plan de Despegue Económico. No existe un presupuesto económico nacional, ni presu-

*Estudio comparativo de los sistemas presupuestarios de América Central, Panamá y México*

<i>Descripción</i>	<i>Rica Costa</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guate- mala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nica- ragua</i>	<i>Panamá</i>	<i>México</i>
<b>a) Instrumentos presupuestarios para fijar la política fiscal</b>							
— Presupuesto económico nacional	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
— Presupuesto económico fiscal	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO
— Presupuesto funcional	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
— Presupuesto consolidado del sector público	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
— Presupuesto de caja fiscal	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO
<b>b) Instrumentos presupuestarios de programación</b>							
— Presupuesto funcional	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
— Presupuesto por programas y actividades							
i) Gobierno central	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
ii) Instituciones autónomas	NO	SI	NO	Algunas	NO	NO	NO
iii) Gobiernos estatales o provinciales	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
iv) Gobiernos locales	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
v) Empresas públicas	NO	SI	NO	Algunas	NO	NO	NO
— Presupuesto de capital	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
<b>c) Instrumentos de información presupuestaria</b>							
— Balance hacienda pública	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
— Exposiciones	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
— Plan estadístico	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
— Coordinación con cuentas nacionales	NO	Iniciándose	NO	NO	NO	NO	NO
<b>d) Estructura del presupuesto</b>							
— Presupuesto sector público	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
— Presupuesto gobierno central							
i) Clasificación económica	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ii) Clasificación institucional	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
iii) Clasificación por funciones	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
iv) Clasificación por programas	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
v) Clasificación por objeto del gasto	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

— Presupuesto institutos autónomos	
i) Clasificación económica	NO
ii) Clasificación por programas	NO
iii) Clasificación por objeto del gasto	SI
— Presupuesto gobiernos provinciales	
i) Clasificación económica	NO
ii) Clasificación institucional	NO
iii) Clasificación por programas	NO
iv) Clasificación por objeto del gasto	SI
— Presupuesto empresas públicas	
i) Clasificación económica	NO
ii) Clasificación por programas	NO
iii) Clasificación por objeto del gasto	SI
<i>e) Organización presupuestal</i>	
— Oficina Central de Presupuesto	SI
i) Nivel presidencial	SI
ii) Ministerio de Hacienda	SI
— Oficinas ministeriales de presupuesto	SI
<i>f) Proceso presupuestario</i>	
— Período fiscal	
i) Duración	Un año
ii) Fecha	Ene./dic.
— Programación	Junio/ agosto
— Presentación	1º sept.
— Discusión y aprobación	Sept./ oct./ nov.
— Ejecución	1º ene.
— Balance	a 30 jun.

SI	NO	Algunas	Algunas	NO	NO
SI	NO	Algunas	NO	NO	NO
SI	SI	SI	SI	SI	SI
NO	NO	NO	NO	NO	NO
SI	SI	SI	SI	SI	SI
NO	NO	NO	NO	NO	NO
SI	SI	SI	SI	SI	SI
SI	NO	Algunos	Algunos	NO	NO
SI	NO	Algunos	NO	NO	NO
SI	NO	SI	Algunas	SI	SI
SI	SI	SI	SI	SI	SI
NO	NO	NO	NO	SI	NO
SI	SI	SI	SI	NO	SI
SI	SI	SI	SI	NO	SI

Un año	Un año	Un año	Un año	Un año	Un año
Ene./dic.	Ene./dic.	Ene./dic.	Ene./dic.	Mar./feb.	Ene./dic.
Junio/ octubre	Mayo/ octubre	1º jun./ 30 oct.	1º jul./ 30 oct.	Hasta 15 sept.	Hasta sept.
Noviem- bre	15 nov.	31 oct.	1º nov.	15 sept.	Septiem- bre
Diciem- bre	15 nov./ 15 dic.	1º nov. 30 nov.	2 meses	—	Sept./ nov.
ene./dic.	ene./dic.	ene./dic.	ene./dic.	mar./feb.	ene./dic.
ene./mar.	ene./jun.	ene./mar.	1º feb.	1º mayo	ene./mayo



*Estudio comparativo de los sistemas presupuestarios de los países del Caribe*

<i>Descripción</i>	<i>Cuba</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Haití</i>
<b>a) Instrumentos presupuestarios para fijar la política fiscal</b>			
— Presupuesto económico nacional	NO	NO	NO
— Presupuesto económico fiscal	SI	NO	NO
— Presupuesto funcional	SI	SI	NO
— Presupuesto consolidado del sector público	SI	NO	NO
— Presupuesto de caja fiscal	SI	SI	NO
<b>b) Instrumentos presupuestarios de programación</b>			
— Presupuesto funcional	SI	SI	NO
— Presupuesto por programas y actividades			
i) Gobierno central	NO	SI	SI
ii) Instituciones autónomas	NO	NO	NO
iii) Gobiernos estatales o provinciales	NO	NO	NO
iv) Gobiernos locales	NO	NO	NO
v) Empresas públicas	NO	NO	NO
— Presupuesto de capital	NO	NO	SI
<b>c) Instrumentos de información presupuestaria</b>			
— Balance de hacienda pública	SI	SI	SI
— Exposiciones	SI	NO	SI
— Plan estadístico	SI	NO	NO
— Coordinación con cuentas nacionales	SI	NO	NO
<b>d) Organización presupuestal</b>			
— Oficina central de presupuestos			
i) Nivel presidencial	NO	SI	NO
ii) Ministerio de Hacienda	SI	NO	SI
— Oficinas ministeriales de presupuestos	SI	NO	NO
<b>e) Estructura del presupuesto</b>			
— Presupuesto sector público	SI	NO	NO
— Presupuesto gobierno central			
i) Clasificación económica	SI	NO	NO
ii) Clasificación institucional	SI	SI	SI
iii) Clasificación por funciones	SI	SI	NO
iv) Clasificación por programas	NO	SI	SI
v) Clasificación por objeto de gasto	SI	SI	SI
— Presupuesto institutos autónomos			
i) Clasificación económica	SI	NO	NO
ii) Clasificación por programas	NO	NO	NO
iii) Clasificación por objeto del gasto	SI	SI	SI
— Presupuesto gobiernos provinciales y locales			
i) Clasificación económica	SI	NO	NO
ii) Clasificación institucional	SI	SI	SI
iii) Clasificación por programas	NO	NO	NO
iv) Clasificación por objeto del gasto	SI	SI	SI
— Presupuesto empresas públicas			
i) Clasificación económica	SI	NO	NO
ii) Clasificación por programas	NO	NO	NO
iii) Clasificación por objeto del gasto	SI	SI	SI

<i>Descripción</i>	<i>Cuba</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Haití</i>
<b>f) Proceso presupuestario</b>			
— Período fiscal			
i) Duración	Un año	Un año	Un año
ii) Fechas	1 enero-31 diciembre	1 enero-31 diciembre	1 octubre-30 septiembre
— Programación	a	Antes 16 agosto	Hasta 31 enero
— Presentación	a	16 agosto	Dentro 15 días apertura Sesiones ordinarias
— Discusión y oprobación	a	Hasta fines de diciembre	Hasta 1 octubre
— Ejecución	1 enero-31 diciembre	1 enero-31 diciembre	1 octubre-30 septiembre

a No se dispone de información.

puesto del sector público. En la República Dominicana, se introdujo en 1962 un presupuesto funcional que para 1963 se amplió a programas y actividades, pero sólo en el gobierno central; no existe un presupuesto económico nacional ni del sector público, pero se avanza en ese sentido.

En materia de empleo del presupuesto como herramienta de planificación, Cuba, Haití y República Dominicana han ensayado métodos de coordinación de planes con presupuestos; en los tres países se preparan presupuestos funcionales y presupuestos por programas, aunque en Haití y República Dominicana esto sólo se reduce al gobierno central. Utiliza métodos de presupuesto de capital, sólo Haití con su Presupuesto de Desarrollo, separado del de Funcionamiento.

Con respecto a información presupuestaria, en todos ellos se preparan balances de la hacienda pública, pero ellos no son dados a conocer. Cuba prepara planes de información estadística fiscal, coordinados con los sistemas de cuentas nacionales.

La organización presupuestal incluye oficinas centrales de presupuesto en los tres países. En Cuba y Haití están ubicadas en el Ministerio de Hacienda, pero en República Dominicana a nivel presidencial. En Cuba en 1961 se la había trasladado a la Junta Central de Planificación (JUCEPLAN) en el nivel presidencial, pero en 1962 se la reintegró nuevamente al Ministerio de Hacienda. En Haití y República Dominicana no existen oficinas de presupuestos en los ministerios.

La estructura del presupuesto está centralizada sólo en Cuba donde existe un presupuesto único del sector público.

## *Clasificación institucional del sector público*

### 1. CONSIDERACIONES GENERALES

El sector público está compuesto de una gran cantidad y variedad de entidades, cuyas transacciones ejercen una influencia de primera magnitud en la economía nacional. La creciente complejidad de su organización plantea, en primer término, la necesidad de establecer criterios para considerar una entidad como perteneciente al sector público. En este sentido, algunos de los enfoques que se pueden utilizar son, por ejemplo, la participación en la formación de capitales, poder en la designación de los consejos de directores, derechos para controlar las transacciones de la entidad, etc.; sin embargo, el criterio que ha tenido más aceptación es aquel que considera pertenecientes al sector público a todas aquellas entidades cuyas transacciones económicas básicas pueden ser decididas en última instancia por las autoridades políticas nacionales dentro de la estructura institucional existente.<sup>1</sup>

Precisado este enfoque corresponde decidir los diversos tipos de organizaciones que componen el sector público. Al efecto, cabe señalar que una clasificación institucional puede presentar el sector público bajo el punto de vista territorial, o sea la distribución geográfica de las instituciones y poderes públicos. Es el caso en que se identifica, separadamente, el gobierno central, los gobiernos estatales, provinciales, municipales y locales.

Otro criterio podría dar énfasis a una división de instituciones según el grado de subordinación de los organismos a las autoridades políticas superiores ya sean nacionales, estatales, provinciales, municipales o locales. En este sentido, se dividen en entidades gubernamentales y entidades independientes.

El esquema que se incluye atiende tanto a los sectores institucionales como también, a un sentido de territorialidad, y tiende a presentar una visión completa del sector público.

### 2. ESQUEMA DE CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

Sector	Subsector	Clase organismo	Entidades	Denominación
I	01	1	1	Sector gubernamental
			2	Gobierno central
			3	Gobierno general
			1	Organismos del Estado
			2	Ministerios
			3	Organos directamente vinculados

<sup>1</sup> Véase "Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in Africa". Addis Abbeba, Etiopía, 4-15 de septiembre, 1961. E/CN.14/117.

Sector	Subsector	Clase organismo	Entidades	Denominación
		2		<i>Organismos descentralizados</i>
			1	Institutos de fomento
			2	Institutos previsionales
			3	Institutos educacionales
			4	Otros
		3		<i>Organismos auxiliares</i>
			1	Empresas productoras de bienes
			2	Empresas productoras de servicios
		4		<i>Empresas gubernamentales</i>
			1	Agrícolas
			2	Industriales
			3	Comerciales
			4	Financieras
	02			<i>Gobiernos estatales y locales</i>
		1		<i>Gobierno general</i>
			1	Organos del Estado
			2	Secretarías
			3	Organos directamente vinculados
		2		<i>Organismos descentralizados</i>
			1	Institutos de fomento
			2	Institutos previsionales
			3	Institutos educacionales
			4	Otros
		3		<i>Organismos auxiliares</i>
			1	Empresas productoras de bienes
			2	Empresas productoras de servicios
		4		<i>Empresas gubernamentales</i>
			1	Agrícolas
			2	Industriales
			3	Comerciales
			4	Financieras
II				<i>Organismos públicos independientes</i>
	1			<i>Instituciones independientes</i>
		1		Entidades al servicio de las empresas
		2		Entidades al servicio de las familias
	2			<i>Empresas públicas independientes</i>
			1	Industriales
			2	Agrícolas
			3	Comerciales
			4	Financieras

### 3. DEFINICIONES

Se exponen a continuación las definiciones de los distintos tipos de organismos que componen el sector público.

#### I. Sector gubernamental

Comprende todos los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales del Estado, establecidos a través de los procesos políticos, incluye tanto los órganos del gobierno central que ejercen la autoridad y cuya jurisdicción se extiende a la superficie total del país, como, asimismo, a los órganos cuya jurisdicción abarca sólo una parte del territorio. El sector gubernamental abarca, en suma, al gobierno nacional, los gobiernos estatales o provinciales y los gobiernos municipales o locales, como también los órganos dependientes que son responsables de sus actuaciones, especialmente en lo referente al cobro y uso de sus fondos, frente a los organismos centrales.

Otra característica del sector gubernamental es el hecho de poseer poderes coercitivos respecto a las personas que trabajan dentro de las entidades que lo componen.

Este sector ya sea en el gobierno central o en los estatales y municipales está compuesto por: *gobierno general, organismos descentralizados, organismos auxiliares, empresas gubernamentales.*

**01. Gobierno central.** Está formado por los organismos ejecutivos o administrativos encargados de resolver los asuntos del país; además, naturalmente, de los órganos judiciales y legislativos.

Los órganos del gobierno central tienen autoridad de carácter nacional, lo que se refleja en una organización que mantiene oficinas y personal en todo el territorio. Está integrado por organismos del gobierno general, organismos descentralizados, organismos auxiliares y empresas gubernamentales.

**1. Gobierno general.** Son los órganos del Estado, los ministerios y los órganos directamente vinculados.

**1.1 Organos del Estado.** Son aquellas entidades que tienen autoridad para gobernar en el sentido más amplio de la palabra, como por ejemplo, el órgano legislativo, los tribunales de justicia y el jefe del Poder Ejecutivo.

**1.2 Ministerios.** Son los órganos del Poder Ejecutivo a través de los cuales se realizan las actividades ordenadas por el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Se componen generalmente de diversos organismos dependientes, que suelen llamarse direcciones generales, divisiones o departamentos. Las entidades mencionadas consultan sus fondos dentro del presupuesto general. Como ejemplos de ministerios podríamos enumerar los de: Interior y Justicia, Educación y Cultura, Transporte y Comunicaciones, Energía y Combustibles, Trabajo, Vivienda, Industria y Comercio, Hacienda, Agricultura, Obras Públicas, Minería, Relaciones Exteriores.

**1.3 Organos directamente vinculados.** Son los órganos ejecutivos o legislativos, creados con fines específicos y que están subordinados directamente al jefe del Poder Ejecutivo. Son los Grupos de Trabajo, Juntas de Planificación, Consejos, Comisiones, etcétera.

**2. Organismos descentralizados.** Son aquellos que se han creado para ejecutar

programas especiales y que poseen diverso grado de descentralización funcional por razones de mayor agilidad en la ejecución de sus actividades. Con los objetivos anteriores, se suelen crear fondos y cuentas extrapresupuestarios.<sup>2</sup>

Existen distintas clases de organismos descentralizados dentro de los países de escaso desarrollo. Los principales de ellos son los institutos de fomento, los institutos previsionales, los institutos educacionales y las entidades de promoción.

**2.1 Institutos de fomento.** Son aquellas entidades encargadas de programas de desarrollo económico y social y que poseen fondos propios formados por aportes incluidos en el presupuesto fiscal y por impuestos específicos asignados a los objetivos de que se trate. Las principales instituciones de esta clase son las corporaciones de fomento de la producción y similares.

**2.2 Institutos previsionales.** Son aquellos encargados de programas de seguridad social y que se financian con un fondo separado en el que ingresan las imposiciones patronales y laborales, y del que se retiran las sumas destinadas a los subsidios y pagos.

**2.3 Institutos educacionales.** Son los institutos superiores de estudio e investigación, las universidades, etc. Estos institutos educacionales gozan de autonomía financiera y administrativa, pero sus autoridades suelen ser designadas con participación de los órganos del Estado, razón por la cual se les incluye dentro del sector gubernamental.

**3. Organismos auxiliares.** Son aquellos que se han organizado separadamente con el objeto de suministrar bienes y servicios para el uso de determinados organismos gubernamentales, pero que no prestan servicios o venden directamente al público. Es el caso de arsenales de la marina, las fábricas de municiones, los talleres de reparación de vehículos, las imprentas, oficinas centrales de compras, etc. Sus características principales son: a) Están organizados como entidades separadas o secciones independientes dentro de un ministerio o departamento gubernamental. b) Sus gastos los financia el gobierno general, pero pueden cobrar también por los bienes y servicios que suministran, o bien combinar ambos sistemas. c) Su finalidad principal es proporcionar bienes y servicios al gobierno general; también pueden proporcionarlos a empresas públicas o al público, pero el volumen de sus operaciones está determinado por las necesidades del gobierno general. d) Los bienes y servicios que estos organismos proporcionan pueden ser comparados a una empresa no gubernamental. Se pueden clasificar los organismos auxiliares en:

**3.1 Empresas productoras de bienes.** Tales como fábricas de zapatos, vestuarios y municiones para el ejército; productos de papel y cartón, etcétera.

**3.2 Empresas productoras de servicios.** Tales como oficinas centrales de compras, y demás organismos que prestan servicios.

**4. Empresas gubernamentales.** Son aquellas entidades cuyo fin es la venta de bienes y servicios en el mercado a un determinado precio, fijado aproximadamente para cubrir el costo de producción.

Las empresas gubernamentales tienen sus características bien definidas:

<sup>2</sup> Véase el *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función*, de las Naciones Unidas (documento N° 58, XVI, 2): "Por fondo extrapresupuestario se entiende el que se mantiene independientemente del fondo general o presupuestario, en el cual se ingresa el dinero proveniente de los impuestos o empréstitos y del cual los organismos gubernamentales retiran los fondos que se les autoriza gastar" (p. 25).

a) No poseen una existencia jurídica separada y distinta a la de un ministerio o departamento gubernamental. b) Sus ingresos no pagan impuestos. c) La contratación de personal ejecutivo y administrativo está sujeta a las mismas normas que en cualquier otro departamento gubernamental.

Las empresas gubernamentales industriales, agrícolas, comerciales y financieras se crean como resultado de alguna decisión política por ser la mejor manera de realizar ciertos fines de interés público (obtener ingresos reservándose el monopolio de producción, subsidiar a los precios agrícolas reservándose la comercialización de los mismos, cumplir ciertas actividades complementarias con el sector privado, producir determinados bienes como instrumento de control de la elasticidad de precios, etc.). Estas empresas tienen dependencia en todos sus aspectos del organismo político que las crea, no sólo en materia de precios (fijación de las tarifas de correos), como el hecho que sus gastos corrientes y de capital son financiados por la Tesorería del gobierno general, de modo que los excedentes en efectivo que obtengan deben remitirse a la Tesorería. Las sumas que se asignan son el resultado de un debate general. Como consecuencia, las empresas gubernamentales están sujetas a fiscalización contable.

**0.2. Gobiernos estatales y locales.** Está formado por los organismos ejecutivos o administrativos encargados de resolver los asuntos regionales o locales que le competen. Incluye los órganos judiciales y legislativos cuando los hay a nivel regional o local. La composición institucional suele ser la misma que la del gobierno central. Las definiciones que se hicieron anteriormente para el gobierno central son válidas para los organismos y empresas de este subgrupo, sólo que teniendo en cuenta el aspecto territorial en el nivel o ubicación de las instituciones.

#### 4. ORGANISMOS PÚBLICOS INDEPENDIENTES

Comprende las instituciones y empresas públicas independientes, cuyo fin es la venta de bienes y servicios en el mercado a un determinado precio, o bien la prestación de servicios de utilidad pública.

**1. Instituciones independientes.** Son aquellas que se establecen mediante una ley especial o un acto administrativo, como resultado de una decisión oficial, y no privada, para obtener ciertos objetivos específicos en su creación, debiendo rendir cuentas y tener una organización que le permita una política independiente de los intereses privados y esté sujeta a algunas formas de dirección oficial. Estas instituciones, en consecuencia, están patrocinadas por las autoridades, desempeñan una actividad de interés público, pero cuentan con recursos independientes y no están obligadas a rendir cuentas detalladas en sus trabajos.

*Entidades al servicio de las empresas.* Son las entidades de prestación de servicios de utilidad pública a las empresas.

*Entidades al servicio de las familias.* Son las entidades de prestación de servicios de utilidad pública a las familias.

**2. Empresas públicas independientes.** Son aquellas entidades encargadas de producir o vender bienes y servicios en el mercado, que han sido creadas

por una ley o acto administrativo, y cuya organización les permite una política independiente, aunque sujeta a cierta dirección oficial. En suma, son entidades responsables ante las autoridades en materia de política general, pero no están sujetas a un control detallado.

2.1 *Empresas industriales.* Tales como siderúrgicas, empresas de petróleo, fábricas de automóviles, empresas mineras, ingenios azucareros, etcétera.

2.2 *Empresas agrícolas.* Tales como empresas de colonización, plantaciones, etcétera.

2.3 *Empresas comerciales.* Tales como empresas de exportaciones, comercialización, de transporte, etcétera.

2.4 *Empresas financieras.* Tales como bancos, cajas de ahorro y préstamos, etc. Sus fines están vinculados a la compra o venta de créditos financieros (prestar fondos públicos, aceptar ahorros, proporcionar seguros, emitir moneda nacional, comprar y vender divisas). En realidad, no venden directamente bienes y servicios y sus fondos se los asigna el Estado. Obtienen ingresos por diferencia de los intereses de los préstamos que recibe y concede, y entre los precios de compra de los créditos financieros y los precios de venta de los mismos. Igual que las empresas comerciales, están sujetas a fiscalización contable y a las fuerzas del mercado.



## *Clasificación de los gastos según su objeto*

### 1. GENERALIDADES

La clasificación por objeto del gasto tiene por finalidad identificar las cosas que el gobierno compra.

La técnica presupuestaria moderna se preocupa no sólo de lo que se va a adquirir, sino también de lo que se va a hacer. Esto abre la posibilidad de completar el control, introduciendo la eficiencia en el uso de las cosas adquiridas. Ahora se relacionan los recursos aprobados en el presupuesto con los objetivos trazados y alcanzados con los gastos, según el objeto comprado.

Así, la clasificación por objeto del gasto, sin perder su finalidad contable tradicional, completa y posibilita alcanzar en toda su plenitud un control eficiente.

Además de la función de control, la clasificación por objeto del gasto posibilita identificar el sentido de la demanda del sector público de acuerdo con los diferentes sectores; y cuando se combinan con los distintos programas y partes componentes, el destino del uso de los recursos. Este tipo de información reviste una importancia fundamental, especialmente para el proceso de programación.

Se incluye a continuación un modelo de clasificación de los gastos, según su objeto, detallado a nivel de grupos, partidas e ítems.

### 2. ESQUEMA DE CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS SEGÚN SU OBJETO

Grupo	Partida	Ítem	Denominación
1			<i>Servicios personales</i>
	01		<i>Sueldos para cargos fijos</i>
		1	Sueldos fijos
	02		<i>Sueldos de personal transitorio</i>
		1	Sueldos personal contratado
		2	Sueldos personal supernumerario
		3	Suplencias
	03		<i>Sobresueldos</i>
		1	Primas por antigüedad
		2	Complementos de sueldos
		3	Compensación por gastos de alimentación
		4	Compensación por horas extraordinarias
		5	
		6	

<i>Grupo</i>	<i>Partida</i>	<i>Item</i>	<i>Denominación</i>
	04		<i>Jornales</i>
		1	Jornales
		2	Sobrejornales
		3	
	05		<i>Dietas</i>
		1	Pagos a miembros del Congreso Nacional
	06		<i>Honorarios</i>
		1	Honorarios profesionales
		2	Compensación a agentes de especies fiscales y postales
		3	Honorarios a miembros de juntas y comisiones
		4	Remuneración por servicios especiales
		5	
	07		<i>Gratificaciones y bonificaciones</i>
		1	Aguinaldo
		2	Obvenciones
		3	Bonificación temporaria
	08		<i>Viáticos y representación</i>
		1	Diarias
		2	Pasajeros y transporte
		3	Kilómetros recorridos
		4	Representación
		5	
		6	
	09		<i>Otros servicios personales</i>
2			<i>Servicios no personales</i>
	01		<i>Arrendamientos</i>
		1	Edificios y locales
		2	Equipos de producción
		3	Equipos de servicios productivos
		4	Equipos de transporte, elevación y tracción
		5	Arrendamientos varios
	02		<i>Servicios básicos</i>
		1	Correos y telégrafos
		2	Cablegramas y radiogramas
		3	Electricidad
		4	Agua, alcantarillado
		5	Teléfonos
		6	Gas
		7	Otros servicios básicos

<i>Grupo</i>	<i>Partida</i>	<i>Item</i>	<i>Denominación</i>
	03		<i>Publicidad, impresión y encuadernación</i>
		1	Avisos oficiales
		2	Promoción y propaganda
		3	Impresiones y encuadernaciones
		4	
	04		<i>Estudios, investigaciones y proyectos</i>
		1	Estudios
		2	Investigaciones, explotaciones y catastro
		3	Proyectos y diseños
	05		<i>Servicios comerciales, financieros y de seguro</i>
		1	Comisiones y gastos bancarios
		2	Primas y gastos de seguro
		3	Fletes
		4	Almacenes
		5	Lavandería, limpieza e higiene
		6	Gastos judiciales
		7	
	06		<i>Servicios sanitarios, médico y social</i>
		1	Hospitalización y alojamiento
		2	Transporte de indigentes
		3	Medicamentos y alimentos
		4	Visitadoras sociales
	07		<i>Mantenimiento y reparación de equipos y vehículos</i>
		1	Mantenimiento y reparación de vehículos
		2	Mantenimiento y reparación de maquinaria y equipos
	08		<i>Mantenimiento de obras</i>
		1	Reparaciones de edificios
		2	Reparaciones de obras
		3	Construcciones temporales
	09		<i>Otros servicios no personales</i>
3			<i>Materiales y suministros</i>
	01		<i>Alimentos y productos agroforestales</i>
		1	Alimentos para humanos
		2	Bebidas no alcohólicas
		3	Bebidas alcohólicas
		4	Alimentos para animales
		5	Productos agroforestales
		6	
		7	
		8	Otros productos agropecuarios

<i>Grupo</i>	<i>Partida</i>	<i>Item</i>	<i>Denominación</i>
	02		<i>Minerales, excepto hidrocarburos</i>
		1	Minerales metálicos
		2	Carbón mineral
		3	Piedra arcilla y arena
		4	
		5	Otros minerales no metálicos
	03		<i>Textiles y vestuario</i>
		1	Hilados y telas
		2	Confecciones textiles
		3	Prendas de vestir
		4	Calzado
		5	
	04		<i>Productos de papel, cartón e impresos</i>
		1	Papel de escritorio
		2	Productos de artes gráficas
		3	Productos de papel y cartón
		4	Libros y revistas
		5	Textos de enseñanza
		6	Periódicos
		7	
		8	
		9	Otros productos de papel, cartón e impresos
	05		<i>Productos de cuero y caucho</i>
		1	Cueros y pieles
		2	Artículos de cuero
		3	Artículos de caucho
		4	Neumáticos y cámaras de aire
		5	
		6	
	06		<i>Productos químicos y conexos</i>
		1	Sustancias químicas
		2	Combustibles y lubricantes
		3	Abonos y fertilizantes
		4	Insecticidas, fumigantes y otros
		5	Productos medicinales y farmacéuticos
		6	Tintas, pinturas y colorantes
		7	Materiales químicos y conexos varios
		8	
		9	
	07		<i>Productos de minerales no metálicos</i>
		1	Productos de arcilla
		2	Productos de vidrio
		3	Productos de loza, porcelana y materia plástica
		4	Cemento, cal y yeso

<i>Grupo</i>	<i>Partida</i>	<i>Item</i>	<i>Denominación</i>
		5	Productos de cemento, asbesto y yeso
		6	
		7	
		8	
		9	Otros productos de minerales no metálicos
	08		<i>Productos metálicos</i>
		1	Productos siderúrgicos férricos
		2	Productos siderúrgicos no férricos
		3	Estructuras metálicas acabadas
		4	Material y equipo de guerra
		5	Herramientas menores
		6	Otros productos metálicos
	09		<i>Productos varios y útiles diversos</i>
		1	Útiles de limpieza
		2	Útiles de deporte
		3	Útiles de cocina y comedor
		4	Útiles menores médico-quirúrgicos
		5	Útiles de escritorio, oficina y enseñanza
		6	
		7	
		8	
	10		<i>Otros materiales y suministros</i>
4			<i>Maquinaria y equipo</i>
	01		<i>Maquinaria y equipo de producción</i>
		1	Maquinaria y equipos agropecuarios
		2	Maquinaria y equipos industriales
		3	Maquinaria y equipos de construcción
		4	Maquinaria y equipos de energía
		5	Maquinaria y equipos de riego
		6	Maquinaria y equipos de acueductos
		7	Maquinaria y equipos de frigoríficos y almazaras
		8	Equipos de comunicaciones
		9	Maquinarias y equipos varios
	02		<i>Equipos médicos, odontológicos y sanitarios</i>
		1	Equipos médicos
		2	Equipos odontológicos
		3	Equipos sanitarios
		4	Equipos de instrumental

<i>Grupo</i>	<i>Partida</i>	<i>Item</i>	<i>Denominación</i>
	03		<i>Equipo de oficina</i>
		1	Maquinaria y equipo de oficina
		2	Aparatos de servicios eléctricos
		3	Equipos eléctricos
		4	Equipos de ingeniería y dibujo
		5	Muebles de oficina
		6	Otros equipos de oficina
	04		<i>Equipos educacionales y recreativos</i>
		1	Aparatos audiovisuales
		2	Equipos deportivos
		3	Equipos recreativos
		4	Muebles escolares
	05		<i>Equipos de transporte, tracción y elevación</i>
		1	Equipo automotriz y de transporte
		2	Equipo ferroviario
		3	Equipo marítimo de transporte
		4	Equipo aéreo de transporte
		5	Equipo de tracción animal y mecánica
		6	Equipo de tracción automotriz
		7	Equipo de elevación
		8	Otros equipos de transporte
	06		<i>Equipos de investigación y de laboratorio</i>
		1	Aparatos científicos
		2	Maquinarias de pruebas y experimentos
		3	Equipos de medición
		4	Equipos de laboratorios
		6	
		7	
	07		<i>Equipo animal</i>
		1	Animales para trabajo
		2	Animales para reproducción
		3	
	08		<i>Repuestos</i>
		1	Repuestos para maquinarias y equipos de producción
		2	Repuestos para equipos médicos, odontológicos y sanitarios
		3	Repuestos para equipos de operaciones y auxiliares
		4	Repuestos para equipos de transporte, tracción y elevación
		5	Repuestos para equipos de investigación y de laboratorio
		6	Repuestos varios
	09		<i>Herramientas mayores</i>
		1	Herramientas

Grupo	Partida	Item	Denominación
	10		<i>Equipos varios</i>
5			<i>Adquisición de inmuebles</i>
	01		<i>Terrenos</i>
		1	Terrenos para edificaciones
		2	Terrenos para obras de comunicaciones
		3	Expropiaciones para colonización
		4	Terrenos para usos varios
	02		<i>Edificios y locales para uso público</i>
		1	Edificios
		2	Casas y habitaciones
		3	Locales
	03		<i>Otras adquisiciones de inmuebles</i>
5			<i>Construcciones</i>
	04		<i>Vías de comunicaciones</i>
		1	Terraplenaje de vías terrestres
		2	Pavimentación
		3	Calles y aceras
		4	Puentes
		5	Túneles
		6	Obras portuarias de defensa y protección
		7	Obras portuarias de atraque
		8	Obras para construcción y reparación de embarcaciones
		9	Pistas y pavimentación de aeródromos
	05		<i>Edificios</i>
		1	Edificaciones menores
		2	Edificaciones mayores
		3	Obras preliminares para edificaciones
		4	Viviendas unifamiliares
		5	Obras exteriores
		6	Edificaciones para usos productivos
		7	
	06		<i>Obras hidráulicas y sanitarias</i>
		1	Obras de derivación
		2	Obras de embalse
		3	Zona de riego
		4	Saneamiento de tierras
		5	Obras de defensa de poblaciones
		6	Alcantarillado
		7	Captación, almacenamiento y distribución de agua potable
		8	
		9	Obras hidráulicas menores

<i>Grupo</i>	<i>Partida</i>	<i>Item</i>	<i>Denominación</i>
	07		<i>Obras urbanísticas</i>
		1	Plazas y jardines
		2	Monumentos
		3	Locales de deporte, cultura y recreación
		4	
	08		<i>Instalaciones</i>
		1	Líneas de transmisión y redes de distribución de energía eléctrica
		2	Gasoductos y redes telefónicas
		3	Líneas y redes telefónicas
		4	Instalaciones de demarcación y señalización
		5	Instalaciones de maquinarias y equipos
		6	Instalaciones agrícolas
		7	
	09		<i>Obras de acondicionamiento de suelos y plantaciones</i>
		1	Deforestación de terrenos
		2	Nivelación de terrenos
		3	Plantaciones y obras forestales
		4	Plantaciones frutales
		5	Plantaciones industriales
		6	Plantaciones de cultivos estimulantes
		7	
		8	
	10		<i>Construcciones agrícolas</i>
		1	Establecimientos avícolas
		2	Establos
		3	Corrales
		4	Chiqueros
		5	
	11		<i>Contratación de inspección de obras</i>
	10		<i>Otras construcciones</i>
7			<i>Transferencias corrientes</i>
	01		<i>Pensiones</i>
		1	Pensiones y jubilaciones
		2	Medallas y condecoraciones
		3	Indemnizaciones por accidente de trabajo
		4	
		5	
		6	
	02		<i>Primas por hijos</i>



<i>Grupo</i>	<i>Partida</i>	<i>Item</i>	<i>Denominación</i>
	03		<i>Becas de estudio</i>
		1	Becas escolares
		2	Becas universitarias
		3	Becas de perfeccionamiento personal
		4	Viajes de estudio
	04		<i>Subsidios sociales</i>
		1	Subsidios educacionales
		2	Subsidios a las universidades
		3	Subsidios culturales y científicos
		4	Subsidios a instituciones benéficas
		5	Donaciones a personas
		6	Indemnizaciones por despido
	05		<i>Subsidios económicos</i>
		1	Subsidios a empresas públicas
		2	Subsidios a empresas privadas
		3	Subsidios a cooperativas
		4	Subsidios a empresas mixtas
	06		<i>Aportaciones</i>
		1	Aportaciones a estados
		2	Aportaciones a municipalidades
		3	Aportaciones a otros organismos autónomos
		4	Transferencias corrientes al exterior
	07		<i>Transferencias varias</i>
8			<i>Transferencias de capital</i>
	01		<i>Aportes a instituciones autónomas</i>
	02		<i>Aportes a empresas gubernamentales</i>
	03		<i>Aportes a gobiernos locales</i>
	04		<i>Aportes a personas y entidades privadas</i>
	05		<i>Aportes al exterior</i>
	06		
	07		<i>Otros aportes</i>
9			<i>Deuda pública</i>
	01		<i>Amortización de la deuda interna</i>
		1	D.P.I. a corto plazo
		2	D.P.I. a mediano y largo plazo
	02		<i>Intereses de la deuda interna</i>
	03		<i>Amortización de la deuda externa</i>
		1	D.P.E. a corto plazo
		2	D.P.E. a mediano plazo
		3	D.P.E. a largo plazo

Grupo	Partida	Item	Denominación
	04		<i>Intereses de la deuda externa</i>
	05		<i>Comisiones y otros gastos</i>
	06		<i>Gastos de ejercicios anteriores</i>
10			<i>Otros desembolsos financieros</i>
	01		<i>Concesión de préstamos y anticipos</i>
		1	Préstamos a gobiernos locales
		2	Préstamos a empresas públicas independientes
		3	Préstamos a empresas privadas
		4	Préstamos a empresas mixtas
		5	Préstamos a personas
	02		<i>Adquisición de activos financieros</i>
		1	Adquisición de valores privados
		2	Adquisición de valores públicos
	03		<i>Fondos rotativos</i>
	04		<i>Otros desembolsos financieros</i>
	05		<i>Asignaciones globales</i>
		1	Fondo para reajuste de sueldos y salarios
		2	Fondos para refuerzo de otras asignaciones
		3	
		4	Otras asignaciones globales

### 3. INTERPRETACIÓN DE LOS GRUPOS, PARTIDAS E ÍTEMS

#### 1. Servicios personales

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

**1.01 Sueldos para cargos fijos.** Son los sueldos nominales pagados a personal que ocupa cargos permanentes. Excluye los aumentos de retribución de diversa índole sobre el sueldo básico que se señala en el nombramiento, y cualquiera deducción por conceptos de impuestos, retiros y demás. Esta partida sólo tiene un ítem: sueldos fijos, que tiene la definición de la partida.

**1.02 Sueldos de personal transitorio.** Son los sueldos nominales pagados a personas que ocupan cargos temporales. Comprende los siguientes ítems:

1.02.1 *Sueldos personal contratado*. Son los sueldos pagados en virtud de un contrato celebrado con profesionales o técnicos cuyos servicios son prestados por períodos limitados, existiendo una relación de dependencia de dicho personal con la autoridad administrativa competente. Excluye expresamente la contratación de personal no técnico.

1.02.2 *Sueldos personal supernumerario*. Son los sueldos pagados al personal, cualquiera que sea su capacitación en cargos temporales sujetos a nombramiento.

1.02.3 *Suplencias*. Son los sueldos pagados al personal que temporalmente sustituye al titular del cargo.

1.03 *Sobresueldos*. Son remuneraciones periódicas o complementarias adicionales al sueldo. Comprenden los siguientes ítems:

1.03.1 *Primas por antigüedad*. Son las retribuciones adicionales al sueldo básico que derivan del número de años de servicio.

1.03.2 *Complemento de sueldo*. Es el sobresueldo que percibe el personal en virtud de su calificación profesional o técnica.

1.03.3 *Compensación por gastos de alimentación*. Son las compensaciones en efectivo a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales.

1.03.4 *Compensación por horas extraordinarias*. Son sobresueldos pagados por prestación de servicios fuera del horario calendario normal de trabajo.

1.04 *Jornales*. Son las remuneraciones pagadas al personal obrero contratado, individualmente o colectivamente, así como otros pagos adicionales que derivan de la legislación laboral vigente o de los contratos respectivos. Comprende los siguientes ítems:

1.04.1 *Jornales o salarios*. Son las remuneraciones básicas pagadas al personal obrero por servicios contratados individualmente o colectivamente.

1.04.2 *Sobrejornales*. Son el pago por horas extraordinarias y los pagos adicionales que se establecen en la contratación colectiva o individual, que tienen carácter de remuneraciones.

1.05 *Dietas*. Son las remuneraciones pagadas a miembros del Congreso Nacional. El ítem de esta partida es *Dietas a miembros del Congreso Nacional*.

1.06 *Honorarios*. Son los pagos por servicios personales prestados por profesionales o técnicos, tales como investigaciones, exámenes, así como otras remuneraciones a personas que no son funcionarios o empleados públicos. Comprende los siguientes ítems:

1.06.1 *Honorarios profesionales*. Son los pagados a profesionales o técnicos por concepto de servicios personales de carácter eventual, tales como estudios, investigaciones, consultas, etcétera.

1.06.2 *Compensación a agentes de especies fiscales y postales*. Son las comisiones y otros pagos a los agentes particulares expedidores de estampillas, papel sellado y otras especies fiscales y postales.

1.06.3 *Honorarios a miembros de juntas y comisiones*. Son las retribuciones especiales que corresponden a miembros de juntas, consejos, comisiones, etc., por concepto de asistencia a actos o reuniones.

1.06.4 *Remuneración por servicios especiales*. Son las remuneraciones al personal no profesional que presta servicios específicos sin tener el carácter de funcionario o empleado público.

**1.07 Gratificaciones y bonificaciones.** Son los pagos de remuneraciones adicionales que se otorgan por motivos especiales establecidos en los reglamentos y normas correspondientes. Comprende los siguientes ítems:

**1.07.1 Aguinaldos.** Son las bonificaciones que se otorgan una vez a fin de año.

**1.07.2 Obvenciones.** Son las participaciones en caminos, productos de multas, etc., a que tienen derecho los funcionarios que las leyes y reglamentos señalan.

**1.07.3 Bonificación temporaria.** Son los refuerzos de sueldo hasta el reajuste legal y definitivo.

**1.08 Viáticos y representación.** Son asignaciones que se otorgan al personal por la prestación de servicios fuera del lugar habitual de trabajo, como también al personal que desempeña cargos que exigen gastos de representación. Comprende los siguientes ítems:

**1.08.1 Diarias.** Son pagos que se hacen al personal para sus gastos diarios en alimentación y hospedaje, cuando se está fuera del lugar habitual de trabajo.

**1.08.2 Pasajes y transporte.** Son los gastos en pasajes y equipaje, en transportes urbanos y suburbanos del personal cuando se cumplen tareas fuera del lugar habitual de trabajo.

**1.08.3 Kilómetros recorridos.** Es la compensación por gastos en movilización terrestre realizada en vehículos de propiedad del funcionario, y calculada en base a un monto por kilómetro recorrido.

**1.08.4 Representación.** Son remuneraciones adicionales que perciben determinados funcionarios por motivo del cargo que desempeñan.

**1.09 Otros servicios personales.** Son los demás gastos no clasificados en las partidas e ítem del grupo de *Servicios personales*. Siempre que sea posible los gastos de esta partida deben ser presentados bajo un subtítulo.

## **2. Servicios no personales**

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

**2.01 Arrendamientos.** Son gastos por concepto de arriendos de servicios y bienes muebles e inmuebles. Comprende los siguientes ítems:

**2.01.1 Edificios y locales.** Pago de arriendos de inmuebles para oficinas, escuelas, habitación, etcétera.

**2.01.2 Equipos de producción.** Arriendos de equipos tales como maquinaria agrícola, maquinaria de construcción, etcétera.

**2.01.3 Equipos de servicios.** Arriendos de equipos tales como máquinas contables, estadísticas, cerebros electrónicos y demás equipos de operaciones auxiliares.

2.01.4 *Equipos de transporte, elevación y tracción.* Pago de arriendos de vehículos, guinchos, elevadores, etcétera.

2.01.5 *Arrendamientos varios.* Son los gastos de arriendos no incluidos anteriormente.

2.02 *Servicios básicos.* Son gastos con servicios básicos, los cuales, generalmente, son producidos por otros servicios públicos. Comprende los siguientes ítems:

2.02.1 *Correos y telégrafos.* Gastos por el envío de cartas, libros, impresos y telegramas.

2.02.2 *Cablegramas y radiogramas.* Son los gastos por efecto de cablegramas y radiogramas emitidos.

2.02.3 *Electricidad.* Son los gastos por consumo de energía eléctrica.

2.02.4 *Agua y alcantarillado.* Son los gastos por consumo de agua de acueductos y agua en botellas. Incluye este ítem los gastos por la utilización de los servicios de alcantarillado.

2.02.5 *Teléfonos.* Son gastos por concepto de servicios telefónicos.

2.02.6 *Gas.* Son gastos por consumo de gas de cañería.

2.02.7 *Otros servicios básicos.* Son los gastos en servicios básicos no incluidos anteriormente.

2.03 *Publicidad, impresión y encuadernación.* Son los gastos por concepto de avisos y propaganda, como también, por servicios de imprenta, reproducción y encuadernación. Comprende los siguientes ítems:

2.03.1 *Avisos oficiales.* Son los gastos por concepto de editar avisos oficiales, tales como pago de espacio en periódicos, avisos en radio, televisión, etcétera.

2.03.2 *Promoción y propaganda.* Son los gastos de propaganda, tales como el pago de espacio en periódicos, contratos con agencias publicitarias, promociones en radio, televisión, etcétera.

2.03.3 *Impresiones, reproducciones y encuadernaciones.* Son los gastos por servicios de impresión, reproducción y encuadernación contratados.

2.04 *Estudios, investigaciones y proyectos.* Son los gastos por el pago de estudios, investigaciones, proyectos, censos, diseños, etc., contratados.

2.04.1 *Estudios.* Son los pagos por servicios de análisis, interpretaciones sobre asuntos técnicos, económicos o sociales contratados.

2.04.2 *Investigaciones, explotaciones y catastro.* Son los gastos por la contratación de investigaciones sociales, estadísticas, científicas, técnicas, económicas, etcétera.

2.04.3 *Proyectos y diseños.* Son los pagos por la elaboración de proyectos económicos de ingeniería, arquitectónicos, etcétera.

2.05 *Servicios comerciales, financieros y de seguro.* Son los gastos por fletes, almacenaje, comisiones y gastos bancarios, limpieza y lavandería, gastos judiciales, seguros, etcétera. Comprende los siguientes ítems:

2.05.1 *Comisiones y gastos bancarios.* Son los gastos por servicios que prestan los bancos.

2.05.2 *Primas y gastos de seguros.* Son los gastos por seguros, ya sea de personas o equipos, vehículos, inmuebles, edificios, etcétera.

2.05.3 *Fletes.* Son los gastos en fletes terrestres, marítimos y aéreos.

- 2.05.4 *Almacenes*. Son los gastos por concepto de almacenaje.
- 2.05.5 *Lavandería, limpieza e higiene*. Son los gastos contratados de lavandería y limpieza e higiene de bienes y locales.
- 2.05.6 *Gastos judiciales*. Son los gastos de índole judicial.

2.06 *Servicio sanitario, médico y social*. Son gastos por la contratación de servicios sanitarios, médicos o sociales. Incluye esta partida la atención a cualquier especie de cesantes e indigentes.

2.06.1 *Hospitalización y alojamiento*. Son los gastos por la hospitalización o alojamiento de personas necesitadas en instituciones no públicas.

2.06.2 *Transporte de indigentes*. Gastos en la obtención de medios de locomoción de indigentes. Incluye en este ítem, los gastos de funerales de personas necesitadas.

2.06.3 *Medicamentos y alimentos*. Son los gastos por concepto de remedios y alimentos que se proporciona a personas necesitadas por intermedio de terceros.

2.06.4 *Visitadoras*. Son gastos que se hacen por el pago de monjas y alumnos de enfermería por su labor junto a las poblaciones pobres, dando asistencia a las madres en fase de prenatalidad, mortalidad y posnatalidad.

2.07 *Mantenimiento y reparación de equipos y vehículos*. Son los gastos por mantenimiento y reparación de maquinarias, equipos y vehículos. Comprende los siguientes ítems:

2.07.1 *Manutención y reparación de vehículos*. Incluye los gastos de mantenimiento y reparación de equipos de transporte, tracción y elevación.

2.07.2 *Manutención y reparación de maquinarias y equipos*. Incluye los gastos de mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de producción, de servicios productivos, médicos y sanitarios, de investigación, de operaciones auxiliares, además de muebles y artículos varios.

2.08 *Mantenimiento de obras*. Son los gastos de reparaciones de carreteras, puentes, edificios, etcétera. Comprende los siguientes ítems:

2.08.1 *Reparaciones de edificios*. Son los gastos de reparaciones y conservación de edificios, oficinas, viviendas, etc., siempre que sean trabajos ejecutados por terceros.

2.08.2 *Reparaciones de obras*. Son los gastos de reparaciones y conservación de carreteras, puentes, calles, vías férreas, puertos, aeródromos, obras hidráulicas, obras de embalse, etcétera.

2.08.3 *Construcciones temporales*. Son los costos de producción de obras destinadas a desarmarse, por tratarse de servicios transitorios, tales como tribunas de espectáculos, *stands* de exposición, etcétera.

2.09 *Otros servicios no personales*. Son los demás gastos no clasificados en las partidas e ítems del grupo *Servicios no personales*. Siempre que sea posible los gastos de esta partida deben ser presentados bajo un subtítulo.

### 3. *Materiales y suministros*

Este grupo comprende la compra de artículos, materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales. Los artículos incluidos tienen duración promedio prevista de dos años o menos. Por razones prác-

ticas se comprenden también los de duración eventual mayor que no se consideran como activos fijos por su bajo valor unitario y dificultades de inventario. También se incluyen los artículos, materiales y equipos militares, no importa su valor unitario y duración promedio. Este grupo de las partidas está compuesto:

**3.01 Alimentos y productos agroforestales.** Son los gastos en productos alimenticios ya sean estrictamente agrícolas o industriales. Comprende los siguientes ítems:

**3.01.1 Alimentos para humanos.** Son los gastos de bienes de consumo humano *in natura*, semimanufacturado o industrializado.

**3.01.2 Bebidas no alcohólicas.** Son los costos de los refrescos u otras bebidas no alcohólicas consideradas como productos industriales.

**3.01.3 Alimentos para animales.** Son los gastos por compra de forrajes, pienso, bloques de sal y otros productos de consumo para animales.

**3.01.4 Productos agroforestales.** Son los gastos por compra de productos agroforestales en bruto, tales como maderas, fibras no elaboradas, bagazo, henequén, quenaf, yute, etcétera.

**3.01.6 Otros productos agropecuarios.** Son los gastos en productos de origen agrícola y pecuario, no incluidos en otras partidas, tales como especies vegetales, estaciones experimentales, etcétera. Se incluye además productos de origen animal, tales como órganos de animales para usos no alimenticios, etcétera.

**3.02 Minerales, excepto hidrocarburos.** Son los gastos por concepto de minerales, tales como carbón, minerales metálicos y no metálicos, piedra, arena, etcétera. Se excluye de esta partida los hidrocarburos. Comprende los siguientes ítems:

**3.02.1 Minerales metálicos.** Son los gastos en productos de hierro, cobre, zinc, oro, plata, mercurio, etcétera.

**3.02.2 Carbón mineral.** Son los gastos por el consumo de carbón de origen mineral.

**3.02.3 Piedra arcilla y arena.** Son los gastos por concepto de piedras de cualquier tipo de arena.

**3.02.5 Otros minerales no metálicos.** Son los gastos en otros minerales no metálicos que no quedan clasificados en los ítems anteriores.

**3.03 Textiles y vestuario.** Son los gastos en hilados, telas, fibras artificiales, acabados textiles, prendas de vestir, paraguas, sombreros, calzado, etcétera. Comprende los siguientes ítems:

**3.03.1 Hilados y telas.** Son los gastos en hilados y telas de algodón, seda, fibras artificiales, etcétera.

**3.03.2 Acosados textiles.** Son los gastos por concepto de tapices, alfombras, sábanas, frascadas, toallas, paños, pañuelos, cortinas, sogas, cordeles, sacos de fibra, redes y otros artículos conexos de cáñamo, yute, algodón, sisal, etcétera; excluye las prendas de vestir.

**3.03.3 Prendas de vestir.** Gastos por concepto de trajes y ropa interior para hombres y mujeres, camisas, corbatas, pañuelos, sombreros, etc.; excluye calzado.

**3.03.4 Calzado.** Gasto por concepto de calzado de todo tipo, incluido el de goma.

**3.04 Productos de papel, cartón e impresos.** Gastos por el concepto de papeles, cartones e impresos. Comprende los siguientes ítems:

**3.04.1 Papel de escritorio.** Son los gastos por concepto de papel para ser utilizado en oficinas, tales como papel bond, papel cebolla, etcétera.

**3.04.2 Productos de artes gráficas.** Son los gastos en cuadernos block, libretas, carpetas, calendarios, partituras musicales, guías, etc., a excepción de libros y revistas.

**3.04.3 Productos de papel y cartón.** Son gastos de platos y utensilios, vasos, servilletas, toallas, bolsas de papel, cajas y otros envases, sobre y papel de cartas, papel de envolver, papel higiénico, cartones, pitillos de papel, montajes de papel, recortado y patrones, cartón piedra y otros artículos hechos de papel o cartón.

**3.04.4 Libros y revistas.** Gastos por adquisición de libros y revistas para bibliotecas u oficinas. Se excluye los textos de enseñanza para uso docente en las salas de clase.

**3.04.5 Textos de enseñanza.** Gastos por adquisición de textos de enseñanza.

**3.04.6 Periódicos.** Gastos por el concepto de suscripción de periódicos y compra en general de periódicos.

**3.04.9 Otros productos de papel, cartón e impresos.** Son los gastos no incluidos en los ítems anteriores.

**3.05 Productos de cuero y caucho.** Son los gastos por conceptos de bienes, manufacturados o no, de cuero y caucho. Comprende los siguientes ítems:

**3.05.1 Cueros y pieles.** Gastos por compras de pieles y cueros curtidos y sin curtir.

**3.05.2 Artículos de cuero.** Todos los artículos de cuero, excepto calzado, carteras y otras prendas de vestir, tales como maletas, bolsas de mano, látigos y otros productos de talabartería.

**3.05.3 Artículos de caucho.** Gastos por los artículos de caucho, con excepción de neumáticos y cámaras de aire, ya sea material sintético tales como manguera, guantes, etcétera.

**3.05.4 Neumáticos y cámaras de aire.** Gastos en neumáticos y cámaras de aire de cualquier calibre.

**3.06 Productos químicos y conexos.** Son los gastos por concepto de sustancias químicas, combustibles, adubos, insecticidas, tintas y demás productos químicos y conexos. Comprende los siguientes ítems:

**3.06.1 Sustancias químicas.** Gastos con ácidos, sales, bases, gases industriales, etcétera.

**3.06.2 Combustibles y lubricantes.** Gastos por concepto de petróleo crudo, gasolina, alcohol, aceites, grasas, fuel oil, luz brillante, etcétera.

**3.06.3 Abonos y fertilizantes.** Son los gastos en salitre, calcáreo, granos y abonos químicos.

**3.06.4 Insecticidas, fumigantes y otros.** Son los gastos en insecticidas, fumigantes, neolicidas y otros productos químicos utilizados para combatir plagas, insectos, plantas dañinas, etcétera.

**3.06.5 Productos medicinales y farmacéuticos.** Son los gastos por concepto de remedios y drogas; se incluye productos tales como jabones, detergentes, desinfectantes, pulimentos, creolinas, etcétera.



3.06.6 *Tintas, pinturas y colorantes.* Son los gastos en tintas de escritorio, tintas de impresión, pinturas, colorantes, etcétera.

3.06.7 *Materiales químicos y conexos varios.* Son gastos en productos para uso en calderas, papel sensible para fotografías, papel asfaltado y alquitranado, rollos para fotografías, etcétera.

3.07 *Productos minerales no metálicos.* Son gastos por concepto de productos minerales no metálicos; incluye los gastos por adquisiciones de productos de material plástico. Comprende los siguientes ítems:

3.07.1 *Productos de arcilla.* Tales como ladrillos, tuberías, crisoles y barro cocido para usos arquitectónicos, revestimiento para hornos, tubos, artículos refractarios, etcétera.

3.07.2 *Productos de vidrio.* Tales como vidrio plano, cuero y piezas de vidrio, excepto instrumental de laboratorio.

3.07.3 *Productos de loza, porcelana y materia plástica.* Tales como jarrros, vajillas, obras de arte, utensilios, etcétera.

3.07.4 *Cemento, cal y yeso.* Gastos por el concepto de cemento, cal y yeso.

3.07.5 *Productos de cemento, asbesto y yeso.* Tales como tubos, mosaicos, baldosas, bloques, paredes de yeso, etcétera.

3.07.9 *Otros productos de minerales no metálicos.* Tales como productos de piedra, productos de grafito y otros productos minerales no metálicos que no están clasificados en otros ítems.

3.08 *Productos metálicos.* Son gastos en productos siderúrgicos férricos y no férricos, material y equipo de guerra, estructuras metálicas acabadas, herramientas menores y demás productos metálicos. Comprende los siguientes ítems:

3.08.1 *Productos siderúrgicos férricos.* Tales como lingotes, cabillas, planchas, planchones, hojalata, perfiles, alambres, etc., siempre que sean de hierro o acero.

3.08.2 *Productos siderúrgicos no férricos.* Tales como lingotes, cabillas, planchas, planchones, hojalata, perfiles, alambres, etc., hechos de aluminio, cobre, zinc, bronce y otras aleaciones.

3.08.3 *Estructuras metálicas acabadas.* Tales como ventanas, puertas, etc., ya sea de acero, aluminio, etcétera.

3.08.4 *Material y equipo de guerra.* Se incluye el gasto en balas, parque, etc., y equipos de guerra, tales como armamentos y otros con fines estrictamente bélicos.

3.08.5 *Herramientas menores.* Todos los gastos en herramientas menores, tales como destornillador, alicate, etcétera.

3.08.6 *Otros productos metálicos.* Son los gastos en productos metálicos no clasificados en los otros ítems.

3.09 *Productos varios y útiles.* Son los gastos en útiles varios de limpieza, escritorio, enseñanza, deporte, cocina y comedor, útiles menores médico-quirúrgicos y útiles varios. Comprende los ítems:

3.09.1 *Útiles de limpieza.* Tales como escobas, ceras, etcétera.

3.09.2 *Útiles de deporte.* Tales como bolas, redes, aparejos, etcétera.

3.09.3 *Útiles de cocina y comedor.* Tales como platos, cuchillos, cucharas, tenedores, ollas, etcétera.

3.09.4 *Útiles menores médico-quirúrgicos.* Tales como jeringas, pinzas, tijeras, etcétera.

3.09.5 *Útiles de escritorio, oficina y enseñanza.* Tales como papel carbón, ceniceros, lápices, ampolletas, cintas de máquina, etcétera.

3.10 *Otros materiales y suministros.* Son los demás gastos no clasificados en las partidas e ítems del grupo *Materiales y suministros*. Siempre que sea posible los gastos de esta partida deben ser presentados bajo un subtítulo.

#### 4. *Maquinaria y equipo*

Este grupo incluye todos los egresos por adquisición de maquinaria y/o equipo, y las de accesorios y aditamentos que se unan o complementen en la unidad principal, así como los gastos de transporte e instalaciones vinculados a la adquisición.

Las reparaciones extraordinarias contratadas que aumenten la duración y uso del equipo más allá del término normal previsto de vida, también se incluirán en este grupo. Además, se incluyen los gastos por concepto de re-puestos que restablece todo o en parte, la capacidad de producción y/o servicios de la maquinaria y equipo. Comprende las siguientes partidas:

4.01 *Maquinaria y equipo de producción.* Son los gastos por concepto de maquinaria y equipo ya sean agropecuarios, industriales, de servicio, etcétera. Incluye los gastos con accesorios. Comprende los siguientes ítems:

4.01.1 *Maquinaria y equipos agropecuarios.* Tales como sembradoras, cosechadoras, segadoras, taladoras, arados, ordeñadoras, fumigadoras, etcétera. Máquinas y equipos exclusivos de la industria manufacturera y minera, tales como prensa, telares, tornos, taladros, martinets, hornos, cepilladoras, dobladoras, guillotinas, equipos petroleros, etcétera.

4.01.2 *Maquinaria y equipos industriales.* Gastos por concepto de la maquinaria y equipos de las fábricas de producción de bienes y servicios y no de la industria manufacturera y minera.

4.01.3 *Maquinaria y equipos de construcción.* Exclusivo para construcción, tales como mezcladoras, excavadoras, bulldozers, motoniveladoras, concretas, martillos de aire, aplanadoras, etcétera.

4.01.4 *Maquinaria y equipos de energía.* Tales como turbinas, motores, generadores, calderas, etcétera.

4.01.5 *Maquinaria y equipos de riego.* Tales como bombas, compuertas, etcétera.

4.01.6 *Maquinaria y equipos de acueductos.* Tales como filtros, clorinadores, bombas, maquinaria para tratamiento de aguas negras, etcétera.

4.01.7 *Maquinaria y equipo de frigoríficos y almacenes.* Tales como equipos de refrigeración, equipos transportadores, elevadores, calderas, sierras, etcétera.

4.01.8 *Equipos de comunicaciones.* Tales como telégrafo, teléfono, tele-tipo, plantas de radio, equipo de televisión, etcétera.

4.01.9 *Maquinaria y equipos varios.* Otros gastos de la partida que no constan en los otros ítems.

4.02 *Equipos médicos, odontológicos y sanitarios.* Son los gastos por concepto de equipos médicos, odontológicos y sanitarios, con excepción de los útiles menores médico-quirúrgicos. Comprende los siguientes ítems:

4.02.1 *Equipos médicos.* Tales como mesas de operación, bomba de cobalto, rayos X, etcétera.

4.02.2 *Equipos odontológicos.* Tales como compresores, sillón, aparatos de prótesis, etcétera.

4.02.3 *Equipos sanitarios.* Tales como estaciones de tratamiento de agua servida, aparatos de pulverización de locales y riegos, etcétera.

4.02.4 *Equipo instrumental.* Tales como estetoscopio, armarios especiales, etc., con excepción de los útiles menores médico-quirúrgicos.

4.03 *Equipo de oficina.* Son los gastos por concepto de muebles, máquinas de escribir, calcular, registrar, aparatos de confort o servicio, etcétera. Comprende los siguientes ítems.

4.03.1 *Maquinaria y equipo de oficina.* Tales como maquinaria de escribir, dividir, calcular, registrar, relojes, control, etcétera.

4.03.2 *Aparatos eléctricos de servicios.* Tales como equipos de aire acondicionado, reguladores de temperatura, calentadores, cocinas, refrigeradores, radio, televisores, aspiradoras, enceradoras, grabadoras, dictáfonos, etcétera.

4.03.3 *Equipos eléctricos de calcular.* Tales como máquinas IBM de cálculo, electrónicas, etcétera.

4.03.4 *Equipos de ingeniería y dibujo.* Tales como mesas especiales de diseño, normógrafos, reglas T, reglas de cálculo, compases, etcétera.

4.03.5 *Muebles.* Son los gastos en muebles de oficina, tales como mesas, sillas, armarios, estantes, etcétera.

4.03.6 *Otros equipos de oficina.* Son los gastos en bienes no incluidos en los ítems anteriores de esta partida.

4.04 *Equipos educacionales y recreativos.* Son los gastos con bienes duraderos que se destinan a la enseñanza y a la recreación. Comprende los siguientes ítems:

4.04.1 *Aparatos audiovisuales.* Tales como proyectores, fotografías, etc.

4.04.2 *Equipos deportivos.* Tales como aparatos de gimnasia, barras, pesas, canastas de basquetbol, etcétera.

4.04.3 *Equipos recreativos.* Tales como carruceles, parques infantiles, etcétera.

4.04.4 *Muebles escolares.* Tales como bancos, mesas, etcétera.

4.05 *Equipos de transporte, tracción y elevación.* Son los gastos por concepto de equipos de transporte, tracción y elevación mecánica o animal. Esta partida incluye los gastos con accesorios. Comprende los siguientes ítems:

4.05.1 *Equipo automotriz y de transporte.* Tales como automóviles, autobuses, camiones, motos, etcétera.

4.05.2 *Equipo ferroviario.* Tales como locomotoras, vagones, etcétera.

4.05.3 *Equipo marítimo de transporte.* Tales como barcos, lanchas, barcas, y los equipos e instrumentos de navegación.

4.05.4 *Equipo aéreo de transporte.* Tales como aviones, helicópteros, etcétera.

4.05.5 *Equipo de tracción animal y mecánica.* Tales como bicicletas, triciclos, carretillas de mano, carros de arrastre, trailers, etcétera.

4.05.6 *Equipos de tracción automotriz.* Tales como tractores, autogrúas, etcétera.

4.05.7 *Equipos de elevación.* Tales como ascensores, elevadores, grúas, grúas horquillas, plumas, etcétera.

4.05.8 *Otros equipos de transporte.* En este ítem están los equipos de transporte no clasificados anteriormente.

4.06 *Equipos de investigación y de laboratorio.* Son los gastos en equipos de investigación, y equipos y aparatos de laboratorio. Comprende los siguientes ítems:

4.06.1 *Aparatos científicos.* Tales como balanzas de precisión, detectores minerales, telescopios, lunetas, etcétera.

4.06.2 *Máquinas de pruebas y experimentos.* Son gastos en máquinas especiales para pruebas y experimentos científicos.

4.06.3 *Equipos de medición.* Tales como amperímetros teodolito, cubicación, etcétera.

4.06.4 *Equipos de laboratorios.* Tales como microscopio, centrifugadores, refrigeradores especiales, etcétera.

4.07 *Equipo animal.* Son los gastos en animales para trabajo y/o para reproducción. Comprende los ítems:

4.07.1 *Animales para trabajo.* Tales como caballos, bovinos, lanares, etcétera, cuando se usan en cumplimiento de trabajos como transporte, arado de la tierra, etcétera.

4.07.2 *Animales para reproducción.* Son los gastos por la compra de especies ovinas, bovinos, equipos, etc., con el fin de reproducción.

4.08 *Repuestos.* Son los gastos por concepto de repuestos de la maquinaria y equipos ya sean agropecuarios, industriales, de servicio, etcétera. Comprende los siguientes ítems:

4.08.1 *Repuestos para maquinarias y equipos de reproducción.* Repuestos conforme a la denominación del ítem.

4.08.2 *Repuestos para equipos médicos, odontológicos y sanitarios.* Idem.

4.08.3 *Repuestos para equipos de operaciones auxiliares.* Idem.

4.08.4 *Repuestos para equipos de transporte, tracción y elevación.* Idem.

4.08.5 *Repuestos para equipos de investigación y de laboratorio.* Idem.

4.08.6 *Repuestos varios.* Son los gastos en repuestos que no constan en los otros ítems.

4.09 *Herramientas mayores.* Son los gastos por concepto de herramientas que no quedan incluidas en el ítem herramientas menores del grupo *Productos metálicos*. Son herramientas como bigornia, instrumentos pesados, etcétera. Esta partida sólo tiene un ítem, cuya definición es la misma.

4.10 *Equipos varios.* Son los gastos por concepto de adquisición de maquinaria y equipo no especificada en las otras partidas. Siempre que sea posible los gastos deben ser presentados bajo un subtítulo.

## 5. *Adquisición de inmuebles*

Este grupo incluye los gastos por concepto de adquisición de terrenos y de edificios. Comprende las partidas:

5.01 *Terrenos*. Son los gastos por la adquisición de terrenos cualquiera que sea su destinación. Comprende los siguientes ítems:

5.01.1 *Terrenos para edificaciones*. Son los gastos por la adquisición de terrenos para la construcción de edificios, casas de habitación, locales, etc.

5.01.2 *Terrenos para obras de comunicación*. Tales como terrenos para construcción de carreteras, etcétera.

5.01.3 *Expropiación para colonización*. Son los gastos por la adquisición o expropiación de terrenos y latifundios, destinados a la colonización o reforma agraria.

5.01.4 *Terrenos para usos varios*. Se incluye en este ítem la adquisición de terrenos para usos no contemplados en los conceptos anteriores.

5.02 *Edificios y locales para uso público*. Son los gastos en la compra de edificios, locales, casas, etcétera. Comprende los siguientes ítems:

5.02.1 *Edificios*. Son gastos por concepto de compra de edificios de más de tres pisos.

5.02.2 *Casas y habitaciones*. Tales como residenciales, casas de pensión, casas de veraneo, etcétera.

5.02.3 *Locales*. Son los gastos en la compra de locales para oficinas, consultorios, etcétera.

5.03 *Otras adquisiciones de inmuebles*. Incluye las otras adquisiciones de inmuebles no contempladas en las partidas anteriores. Es el caso de la expropiación de obras para demoler, etcétera.

## 6. Construcciones

Este grupo comprende los egresos para financiar construcciones nuevas o ya empezadas de obras, instalaciones de equipo e inspección de construcciones, cuando son realizadas a través de contratos con empresas o personas privadas. Incluye adiciones y reparaciones extraordinarias también ejecutadas por contrato.

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

Se entiende por adiciones y reparaciones extraordinarias aquellas que una vez ejecutadas prolongan la duración normal prevista o mejoran el edificio u obra en que se realizan. Comprende las partidas:

6.01 *Vías de comunicaciones*. Son los gastos en construcción de vías terrestres, calles, puentes, túneles, obras portuarias, pistas para aeródromos, y otras vías de comunicaciones. Comprende los siguientes ítems:

6.01.1 *Explanación de vías terrestres*. Comprende la preparación de sitios, excavación, transporte, terraplenes y obras de drenaje menores, tales como alcantarillas, cunetas, etc., en autopistas, carreteras y caminos.

6.01.2 *Pavimentación*. Es la construcción de la subbase, base y capa de rodamiento de autopistas, carreteras y caminos, así como cualquier tratamiento que se haga a la superficie con fines de estabilización, usando cualquier clase de materiales.

6.01.3 *Calles y aceras*. Es la preparación del sitio y pavimentación de calles y aceras.

6.01.4 *Puentes*. Comprende la construcción integral de puentes que forman parte de autopistas, carreteras, caminos, vías férreas y avenidas urbanas.

6.01.5 *Túneles*. Comprende la construcción integral de túneles que forman parte de autopistas, carreteras, caminos, vías férreas y avenidas urbanas.

6.01.6 *Obras portuarias de defensa y abrigo*. Comprende las obras destinadas al abrigo y protección de costas, tales como diques, rompeolas, diques reflejantes, muros, espigones, espolones, etcétera.

6.01.7 *Obras portuarias de atraque*. Comprende las obras destinadas a permitir la navegación, maniobras y atraque de embarcaciones, tales como canales, muelles, etcétera.

6.01.8 *Obras para construcción y reparación de embarcaciones*. Comprende las obras de diques secos, astilleros, varaderos y diques flotantes.

6.01.9 *Pistas y pavimentación de aeródromos*. Comprende la preparación del sitio, excavación, transporte, terraplenes y obras de drenajes menores en pistas.

6.02 *Edificios*. Son las construcciones destinadas a vivienda, industria, comercio, servicios y recreo. Comprende los siguientes ítems:

6.02.1 *Edificaciones menores*. Son las edificaciones de una o dos plantas que no se destinan exclusivamente a vivienda, tales como escuelas rurales, comedores escolares, restaurantes, almacenes, galpones para diferentes destinos, hangares, etcétera.

6.02.2 *Edificaciones mayores*. Son las edificaciones con una o más plantas con áreas y servicios comunes, tales como grupos escolares, liceos, unidades sanitarias, hospitales, edificios para oficinas públicas, viviendas multifamiliares, estudios, gimnasios, cárceles, iglesias, etc., incluyendo el costo de las dotaciones básicas que se contratan conjuntamente con la edificación.

6.02.3 *Obras preliminares para edificación*. Son las obras preliminares o anteriores a cada edificación, tales como demoliciones, deforestaciones, movimiento de tierra, pilotajes, etcétera.

6.02.4 *Viviendas unifamiliares*. Son las viviendas destinadas exclusivamente a una sola familia o a un número reducido de ellas, que prácticamente no requieren áreas ni servicios comunes.

6.02.5 *Obras exteriores*. Son todas las obras que se ejecutan fuera de la edificación y que constituyen un complemento de ella, tales como drenajes, alcantarillados, empedramientos, acometidos, almacenaje de agua, jardinería, patios, avenidas, cercas, etcétera.

6.02.6 *Edificaciones para usos productivos*. Son los costos de edificaciones tales como galpones para industrias, frigoríficos, silos, establos, etc., incluyendo los costos de las instalaciones básicas.

6.03 *Obras hidráulicas y sanitarias*. Comprende la construcción de obras destinadas a la utilización y desperdicio de aguas, incluyendo las obras de defensa contra inundaciones. Comprende los siguientes ítems:

6.03.1 *Obras de derivación*. Son las obras para derivar aguas con fines directos de riego o para alimentación de embalses, incluyendo la toma de aguas subterráneas con fines de riego.

6.03.2 *Obras de embalse*. Son las obras destinadas al almacenamiento de aguas con fines de riego, energía hidroeléctrica, regulación o propósitos múltiples.

6.03.3 *Zona de riego.* Comprende las zonas construidas en la zona de riego, tales como canales, drenajes, caminos y estructuras anexas.

6.03.4 *Saneamiento de tierras.* Comprende las obras de control de inundaciones, drenajes y mejoramiento destinadas al saneamiento de tierras con fines agrícolas, sanitarios o múltiples.

6.03.5 *Obras de defensa de poblaciones.* Son las obras de canalización de ríos o quebradas, diques, espolones o cualquier otra obra destinada a la defensa de poblaciones.

6.03.6 *Alcantarillado.* Son obras para drenar las aguas negras y pluviales, incluyendo su posible tratamiento.

6.03.7 *Captación, almacenamiento y distribución de agua potable.* Son las obras de captación y almacenaje de agua potable, incluyendo las obras para depuración, reserva, bombeo y distribución.

6.03.8 *Obras hidráulicas menores.* Incluye el costo de obras tales como lagunas para abrevaderos, pozos artesianos, lagunas para crías, etcétera.

6.04 *Obras urbanísticas.* Son gastos en construcción de plazas, jardines, monumentos, locales de deporte, cultura y recreación. Comprende los siguientes ítems:

6.04.1 *Plazas y jardines.* Son gastos en construcción de plazas, jardines, plantaciones de áreas verdes, etcétera.

6.04.2 *Monumentos.* Gastos en monumentos y estatuas.

6.04.3 *Locales de deporte, cultura y recreación.* Son gastos en construcciones de campos de fútbol, de parques infantiles, museos y tribunas de teatro al aire libre, zoológicos, etcétera.

6.05 *Instalaciones.* Son obras constituidas por elementos preconstruidos que unen en el lugar y que se contratan especialmente. Comprende los siguientes ítems:

6.05.1 *Líneas de transmisión y redes de distribución de energía eléctrica.* Comprende todas las obras desde la salida de las plantas eléctricas hasta las redes locales de distribución, inclusive.

6.05.2 *Gasoductos y redes de distribución.* Comprende todas las obras desde la salida de las plantas de producción de gas hasta las redes locales de distribución, inclusive.

6.05.3 *Líneas y redes telefónicas.* Comprende las obras desde la salida de las plantas telefónicas hasta las redes locales, inclusive.

6.05.4 *Instalaciones de demarcación y señalización.* Comprende las obras destinadas a señalar rutas marítimas, aéreas, de transporte automotor y férreas, incluyendo el cerco de estas vías.

6.05.5 *Instalaciones de maquinarias y equipos.* Comprende la instalación de maquinaria y equipos previamente adquiridos, tales como generadores de energía eléctrica, plantas telefónicas, guías portuarias, teleféricos, etcétera.

6.05.6 *Instalaciones agrícolas.* Incluye el costo de instalaciones tales como cercas, empalizadas y canales.

6.06 *Obras de acondicionamiento de suelos y plantaciones.* Son las obras que tienen por objeto acondicionar o mejorar en forma permanente los suelos para su aprovechamiento con fines agropecuarios, y las plantaciones de carácter permanente y semipermanente. Comprende los siguientes ítems:

6.06.1 *Deforestación de terrenos.* Incluye el costo de destroncar y desmalezar vegetación media y alta; incluye el costo de destrucción de residuos vegetales, con objeto de limpiar el terreno para fines agropecuarios.

6.06.2 *Nivelación de terrenos.* Incluye el costo de construir curvas de niveles, terrazas, etc., con fines agropecuarios.

6.06.3 *Plantaciones y obras forestales.* Incluye el costo de las obras de forestación y reforestación con especies destinadas a la obtención de maderas, otros productos forestales o defensa de terrenos.

6.06.4 *Plantaciones frutales.* Incluye el costo de las plantaciones de especies destinadas a la obtención de frutas comestibles, tales como lechosa, piña, guayaba, cítricos, plátanos, etcétera.

6.06.5 *Plantaciones industriales.* Incluye el costo de las plantaciones en especies destinadas a la producción de materias primas para la industria, tales como sisal, cocotero, caña de azúcar, caucho, etcétera.

6.06.5 *Plantaciones de cultivos estimulantes.* Tales como cafetales, cacao, quina, etcétera.

6.07 *Construcciones agrícolas.* Son los gastos en construcciones agrícolas. Comprende los siguientes ítems:

6.07.1 *Establecimientos avícolas.* Son costos de establecimientos avícolas.

6.07.2 *Establos.* Son los costos en construcción de establos.

6.07.3 *Corrales.* Son los costos en construcción de corrales.

6.07.4 *Chiqueros.* Son los costos en construcción de chiqueros.

6.08 *Contratación de inspección de obras.* Incluye el costo de la inspección de las obras públicas, tales como vías terrestres, aeródromos, edificaciones, obras hidráulicas y sanitarias, obras portuarias, obras urbanísticas, instalaciones y otras construcciones.

6.09 *Otras construcciones.* Son obras que no están clasificadas en las otras partidas. Siempre que sea posible, los gastos deben ser presentados bajo un subtítulo.

## 7. *Transferencias corrientes*

Este grupo incluye los egresos corrientes en favor de empresas o personas; corresponden a transacciones que no suponen una contraprestación de servicios o bienes. Comprende las siguientes partidas:

7.01 *Pensiones.* Son los gastos por concepto de pensiones, jubilaciones, indemnizaciones del trabajo, medallas y condecoraciones. Comprende los siguientes ítems:

7.01.1 *Pensiones y jubilaciones.* Incluye todos los pagos al personal por pensiones, jubilaciones y otros de la misma naturaleza, como pensiones a veteranos y descendientes de próceres.

7.01.3 *Indemnizaciones por accidente del trabajo.* Son pagos adicionales a las pensiones que se otorguen a obreros, al personal incapacitado parcial o permanentemente a causa de accidentes en su trabajo.

7.02 *Primas por hijos.* Incluye los pagos adicionales por concepto de número de hijos.



**7.03 Becas de estudio.** Comprende todas las subvenciones a estudiantes y profesionales recién egresados. Comprende los siguientes ítems:

**7.03.1 Becas escolares.** Son las subvenciones a estudiantes de nivel pre-escolar, primario y medio.

**7.03.2 Becas universitarias.** Son las subvenciones a estudiantes universitarios.

**7.03.3 Becas de perfeccionamiento personal.** Son las subvenciones profesionales.

**7.03.4 Viajes de estudio.** Son las subvenciones a grupos de estudiantes o egresados, con el fin de realizar viajes y excursiones de estudio.

**7.04 Subsidios sociales.** Son todas las subvenciones destinadas al auxilio y estímulo de actividades sociales. Comprende los siguientes ítems:

**7.04.1 Subsidios educacionales.** Son los gastos destinados a auxiliar y estimular las instituciones con fines educacionales, excepto las universidades.

**7.04.2 Subsidios a las universidades.** Son los créditos destinados a sostener el funcionamiento de las universidades nacionales.

**7.04.3 Subsidios culturales y científicos.** Son las cantidades destinadas a auxiliar y estimular instituciones culturales y científicas.

**7.04.4 Subsidios a instituciones benéficas.** Son las subvenciones a instituciones sociales, benéficas y sanitarias que operan sin fines de lucro.

**7.04.5 Donaciones a personas.** Donativos a personas en virtud de leyes o decretos, en forma de auxilio o ayudas.

**7.04.6 Indemnizaciones por despido.** Son las indemnizaciones al personal cuando es despedido conforme a la ley.

**7.05 Subsidios económicos.** Son todas las subvenciones destinadas al auxilio y estímulo a empresas públicas y privadas, así como también cooperativas. Comprende los siguientes ítems:

**7.05.1 Subsidios a empresas públicas.** Son las subvenciones para cubrir los gastos corrientes de las empresas públicas.

**7.05.2 Subsidios a empresas privadas.** Son las cantidades destinadas a auxiliar empresas privadas.

**7.05.3 Subsidios a cooperativas.** Son las cantidades destinadas a auxiliar las cooperativas.

**7.05.4 Subsidios a empresas mixtas.** Son las cantidades destinadas a auxiliar a las empresas de economía mixta.

**7.06 Aportaciones.** Son las obligaciones legales con otras instituciones, que consisten en la cesión gratuita de fondos. Comprende los siguientes ítems:

**7.06.1 Aportaciones a Estados.** Son las cantidades señaladas en la Constitución que deben ser aportadas a los gobiernos estatales. Incluye también los aportes que no sean por fuerza institucional.

**7.06.2 Aportaciones a municipalidades.** Son las cantidades que se aportan a las municipalidades.

**7.06.3 Aportaciones a otros organismos autónomos.** Son las cantidades destinadas a los organismos autónomos de acuerdo con lo señalado por las leyes y decretos vigentes.

**7.06.4 Transferencias corrientes al exterior.** Se incluyen las obligaciones a organismos de carácter internacional, que se traducen en la cesión gratuita de fondos, tales como aportaciones a la Cruz Roja Internacional, UNESCO, UNICEF, FAO, etcétera.

**7.07 *Transferencias varias.*** Son las transferencias corrientes no incluidas en las partidas anteriores, tales como devoluciones de cobros indebidos, indemnizaciones diversas, etc. Siempre que sea posible, los gastos de esta partida deben ser presentados bajo un subtítulo.

## **8. *Transferencias de capital***

Este grupo incluye los egresos destinados a empresas, instituciones o personas, con fines específicos de construcción de obras públicas, adquisición de equipos, gastos en instalaciones, auxilios para inversiones financieras. Los gastos por este concepto no suponen necesariamente una contraprestación en bienes o servicios. Comprende las partidas:

**8.01 *Aportaciones a instituciones autónomas.*** Son las cantidades destinadas a los organismos autónomos de acuerdo con lo señalado por las leyes y decretos vigentes.

**8.02 *Aportes a empresas gubernamentales.*** Son las subvenciones destinadas a gastos de capital de las empresas gubernamentales.

**8.03 *Aportes a gobiernos locales.*** Son las transferencias de fondos a gobiernos estatales o municipales, con la destinación específica de gasto de capital.

**8.04 *Aportes a personas y entidades privadas.*** Son los gastos por concepto de transferencias de capital a personas y entidades privadas.

**8.05 *Aportes al exterior.*** Son las transferencias de fondos a organismos internacionales, siempre que los aportes se destinen a gastos de capital.

**8.07 *Otros aportes.*** Son otras transferencias de capital que no constan en las partidas anteriores. Siempre que sea posible, las transferencias de esta partida deben ser presentadas bajo un subtítulo.

## **9. *Deuda pública***

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

**9.01 *Amortización de la deuda interna.*** Son los desembolsos financieros por concepto de la amortización de la deuda interna, ya sea de corto plazo, tales como operaciones de crédito y anticipo de ingresos, o a mediano y largo plazo.

**9.02 *Intereses de la deuda interna.*** Son los gastos con los intereses de la deuda interna.

**9.03 *Amortización de la deuda externa.*** Son los desembolsos financieros por concepto de la amortización de la deuda externa a corto, mediano y largo plazo.

**9.04 *Intereses de la deuda externa.*** Son los gastos en el pago de los intereses de la deuda pública externa.

**9.05 *Comisiones y otros gastos.*** Son otros gastos derivados del servicio de la deuda pública, tales como tasas, comisiones, estampillas, timbres, etcétera.

## 10. Otros desembolsos financieros

Este grupo comprende los egresos por préstamos otorgados, compra de valores, de crédito, acciones y títulos que otorgan propiedad y otros desembolsos financieros similares. Incluye, también, las asignaciones globales. Comprende las partidas:

**10.01 Concesión de préstamos y anticipos.** Son los recursos financieros destinados específicamente para préstamos a gobiernos, empresas, instituciones y personas. Comprende los siguientes ítems:

**10.01.1 Préstamos a gobiernos locales.** Son los préstamos a gobiernos internos estatales o municipales y externos.

**10.01.2 Préstamos a empresas públicas independientes.** Son los préstamos a las empresas públicas independientes, ya sean empresas de producción o prestación de servicios.

**10.01.3 Préstamos a empresas privadas.** Son los préstamos a las empresas privadas, ya sean industriales, comerciales, agrícolas o financieras.

**10.01.4 Préstamos a empresas mixtas.** Son los préstamos a las empresas de capital público y privado.

**10.01.5 Préstamos a personas.** Son los préstamos individuales que hace el gobierno con fines específicos, tales como adquisición de vivienda, equipamientos agrarios, etcétera.

**10.02 Adquisición de activos financieros.** Son los gastos por la adquisición de valores privados o públicos. Comprende los siguientes ítems:

**10.02.1 Adquisiciones de valores privados.** Son los gastos en compra de títulos y acciones privadas, o participación o aumento de capitales de empresas o entidades industriales, agrícolas, comerciales y financieras.

**10.02.2 Adquisiciones de valores públicos.** Son los gastos en compra de títulos y acciones públicas, o participación o aumento de capitales de empresas o entidades industriales, agrícolas, comerciales y financieras.

**10.03 Fondos rotativos.** Son recursos destinados a la constitución de *stocks* centralizados.

**10.04 Otros desembolsos financieros.** Son los gastos en desembolsos financieros no clasificados en las otras partidas. Siempre que sea posible, poner en subtítulo las asignaciones de esta partida.

**10.05 Asignaciones globales.** Son montos globales de gastos destinados a reajustes de sueldos y salarios, o bien asignaciones presupuestadas y gastos totalmente imprevistos. Comprende los siguientes ítems:

**10.05.1 Fondo para reajuste de sueldos y salarios.** Monto de recursos previstos para el reajuste de sueldos, salarios, primas, pensiones, etcétera.

**10.05.2 Fondo para refuerzo de otras asignaciones.** Son asignaciones para garantizar en todo o parcialmente la insuficiencia de recursos presupuestados en los otros grupos, partidas e ítems:

**10.05.4 Otras asignaciones globales.** Este ítem presenta otras asignaciones globales no consideradas en los ítems 1º y 2º

# La clasificación económica de los ingresos y de los gastos del sector público

## 1. ASPECTOS GENERALES

La clasificación económica de los ingresos y de los gastos del sector público hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional.

Dicha clasificación permite, por un lado, verificar la magnitud de la presión tributaria en el sistema económico y la manera como se reparte el gasto público entre gastos corrientes, transferencias e inversiones.

La información resultante de dicha clasificación es de importancia tanto para la administración pública, pues a través de ella se da cuenta de la tendencia a abarcar responsabilidades en el proceso de desarrollo, como para la programación general, ya que evidencia de qué manera el sector público participa en la formación de los grandes agregados económicos, y especialmente en la formación bruta de capital.

## 2. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSACCIONES DEL GOBIERNO SEGÚN SU CARÁCTER ECONÓMICO

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

### A. Cuenta corriente

Gastos	Ingresos
1. Compras de bienes y servicios para operaciones corrientes:	8. Ventas y gravámenes
a) Remuneraciones y otros beneficios	9. Superávit neto de empresas gubernamentales y organismos auxiliares
b) Otras compras de bienes y servicios para operaciones corrientes	10. Reservas para depreciación de activos fijos de empresas gubernamentales y organismos auxiliares
2. Intereses:	11. Intereses y dividendos recibidos
a) En moneda nacional	12. Transferencias obligatorias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales:
b) En moneda extranjera	a) Impuestos sobre la renta personal
3. Subsidios	b) Impuestos sobre la renta de sociedades de capital
4. Transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares:	c) Aportaciones por concepto de seguridad social
a) Pensiones a los empleados del gobierno	
b) Otras transferencias	

<i>Gastos</i>	<i>Ingresos</i>
5. Transferencias para operaciones corrientes a: a) Organismos gubernamentales centrales no incluidos en la consolidación b) Gobiernos locales	13. Contribuciones a las cajas de pensiones de los empleados del gobierno
6. Transferencias corrientes al exterior	14. Otras transferencias de la cuenta de ingresos de los sectores nacionales
	15. Impuestos sobre la producción y el consumo, y otros: a) Impuestos generales sobre las ventas y las cifras de negocios b) Impuestos sobre las ventas de ciertos productos c) Derechos por la explotación de recursos naturales d) Derechos de importación e) Derechos de exportación f) Impuestos sobre las divisas g) Derechos de patente h) Impuestos sobre los bienes i) Impuestos sobre los traspasos de propiedad j) Superávit de monopolios fiscales
	16. Transferencias para operaciones corrientes de: a) Organismos gubernamentales centrales no incluidos en la consolidación b) Gobiernos locales
	17. Transferencias corrientes del exterior
7. Gastos corrientes	18. Ingresos corrientes

## 19. Balance: Ahorro antes de la depreciación

*B. Cuenta de capital*

<i>Gastos</i>	<i>Ingresos</i>
20. Formación bruta de capital (gobierno general): a) Compras de nuevos bienes de capital b) Compra de bienes de capital existentes c) Acumulación neta de existencias	19. Ahorro antes de la depreciación 33. Venta de bienes de capital existentes 34. Transferencias de la cuenta capital de los sectores nacionales: a) Impuestos sobre las herencias

<i>Gastos</i>	<i>Ingresos</i>
21. Formación bruta de capital (empresas gubernamentales y organismos auxiliares):	b) Otros impuestos de capital c) Otros
a) Compra de nuevos bienes de capital	35. Transferencias de capital del exterior
b) Compra de bienes de capital existentes	36. Pago de préstamos y anticipos directos de los sectores nacionales:
c) Acumulación neta de existencias	a) Organismos gubernamentales centrales generales no incluidos en la consolidación
22. Transferencias a la cuenta de capital de los sectores nacionales:	b) Gobiernos locales
a) Organismos gubernamentales centrales generales no incluidos en la consolidación	c) Empresas públicas y empresas privadas
b) Gobiernos locales	d) Unidades familiares
c) Empresas públicas y empresas privadas	37. Pago de préstamos y anticipos del exterior
d) Unidades familiares	38. Aumento neto de los depósitos en las cajas de ahorro del Estado
23. Transferencias de capital al exterior	39. Préstamos directos de los sectores nacionales:
24. Préstamos y anticipos directos a los sectores nacionales:	a) Banco Central
a) Organismos del gobierno central general no incluidos en la consolidación	b) Bancos comerciales
b) Gobiernos locales	c) Otros sectores
c) Empresas públicas y empresas privadas	40. Préstamos directos del exterior:
d) Unidades familiares	a) Organismos públicos
25. Préstamos directos y anticipos al exterior	b) Organismos privados
26. Compras netas de valores de:	41. Ventas netas de valores negociables a largo plazo, emitidas por organismos del gobierno central:
a) Empresas públicas	a) En moneda nacional
b) Empresas privadas	b) En moneda extranjera
27. Compras netas de documentos de crédito de los sectores nacionales:	42. Ventas netas de valores negociables a corto plazo, emitidos por organismos del gobierno central:
a) Organismos del gobierno central general no incluidos en la consolidación	a) En moneda nacional
b) Gobiernos locales	b) En moneda extranjera
c) Empresas públicas y empresas privadas	43. Emisión de valores a cambio de derechos de propiedad
d) Unidades familiares	44. Aumento neto de las cuentas por pagar
28. Compras netas de obligaciones de no residentes	

<i>Gastos</i>	<i>Ingresos</i>
29. Pago de préstamos directos de los sectores nacionales: a) Banco Central b) Bancos comerciales c) Otros sectores	
30. Pago de préstamos directos del exterior: a) Organismos públicos b) Organismos privados	
31. Aumento neto de las cuentas por cobrar	
32. Gastos de capital	45. Ahorro antes de la depreciación e ingresos de capital
Balance:	
46. Aumento neto del efectivo: a) Contrapartida de depósitos b) Otros	

### 3. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

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

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

<sup>1</sup> Para definiciones detalladas de los distintos tipos de organismos gubernamentales, véase *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función*, op. cit., cap. v.

servicios suministrados a otras entidades gubernamentales, y asegurar la eficiencia de la administración presupuestaria.

La cuenta modelo no incluye la depreciación de activos fijos de las dependencias del gobierno general, ni los costos imputados del capital poseído por ellas, ni las imputaciones del aumento neto de las obligaciones relativas al pago de pensiones a los empleados de gobierno. Para las empresas gubernamentales y los organismos auxiliares que llevan cuentas comerciales separadas, los datos sobre depreciación se obtienen directamente de dichas cuentas. En el cuadro se muestran como rubros separados en el lado de los ingresos de la cuenta corriente consolidada (partida 10), las reservas para depreciación de activos fijos de las empresas gubernamentales y de los organismos auxiliares.

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

#### 4. DEFINICIONES

##### 1. *Compras de bienes y servicios para operaciones corrientes*

Comprende todas las compras de bienes y servicios que no sean para: a) formación de capital para propósitos civiles (equipos existentes, nuevos bienes de capital, acumulación neta de existencias); y b) transferencias en especie a otros sectores.

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

Las compras de bienes y servicios para operaciones corrientes comprenden:

##### a) *Remuneraciones y otros beneficios*

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

<sup>2</sup> Las referencias en paréntesis corresponden a las definiciones del *Manual* de las Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 91-127.



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

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

b) *Otras compras de bienes y servicios para operaciones corrientes comprenden:*

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

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

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

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

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

## 2. *Intereses (partidas 13.2 y 13.3 del Manual)*

Comprende los intereses pagados por entidades del gobierno general y empresas financieras a sectores ajenos al gobierno central. No se incluyen los

pagos de una entidad gubernamental a otra; por ejemplo, el pago de intereses por avances de capital a empresas comerciales del Estado por parte de los organismos del gobierno general. Se incluye también el pago de intereses por parte de las empresas gubernamentales correspondientes a sobregiros u otros créditos comerciales.

### 3. *Subsidios (partida 16 del Manual)*

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

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

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

Esta partida se compone principalmente de los pagos en efectivo hechos a unidades familiares y a instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a las unidades familiares, que vienen a agregarse a sus ingresos disponibles y no constituyen una compensación directa por bienes suministrados o servicios prestados. Se incluyen tipos de pago como beneficios a los desempleados, ancianos e incapacitados, prestaciones familiares, beneficios a veteranos, becas, aportes a instituciones de enseñanza privada y otras organizaciones privadas de bienestar social, como también pago de pensiones a ex empleados del gobierno. Las transferencias que se pagan a través de intermediarios, tales como los órganos locales del gobierno general, se incluyen en esta partida como transferencias a las unidades familiares. Forman parte de ella también las transferencias en especie para asistencia a los pobres, alimentación y vestuario proporcionados a las víctimas de un desastre, las comidas escolares gratuitas, etcétera.

### 5. *Transferencias para operaciones corrientes*

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

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

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

Esta partida puede subdividirse en:

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

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

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

La ayuda militar (en efectivo, pero no en especie), los subsidios destinados a suplementar los ingresos presupuestarios de un territorio dependiente (caso análogo a una transferencia al gobierno local para operaciones corrientes), las aportaciones destinadas a sufragar los gastos administrativos de organizaciones internacionales, las contribuciones en efectivo y en especie para fines de socorro, las pensiones por concepto de seguridad social pagadas a ex presidentes que ahora viven en el extranjero y las demás transferencias relacionadas con los ingresos y gastos corrientes del beneficiario.

#### 7. *Ventas y gravámenes (partidas 7.1 a 7.4 del Manual)*

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

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

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

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

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

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

ii) Gravámenes análogos a los señalados bajo i), pero que corresponden a servicios prestados generalmente por entidades privadas. Esta categoría

comprende todas las ventas de bienes y servicios no consignadas en otras partidas, como por ejemplo, la colocación de materias sobrantes cuando no se trate de colocaciones extraordinarias, las ventas de publicaciones del gobierno, los gastos de admisión a lugares públicos, los alquileres de menor cuantía, los ingresos de los restaurantes que el gobierno mantiene para servir a sus empleados y las entradas derivadas de cualquier otro tipo de actividad de menor importancia accesoria a un servicio del gobierno general. En esta partida se incluyen los peajes y demás derechos análogos para el paso por caminos, puentes, puertos, etc., cuando no los recaudan organismos considerados como empresas, es decir, aquellos constituidos separadamente de tal suerte que sea posible identificar sus ingresos y sus gastos de explotación.

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

### c) *Gravámenes reguladores*

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

## 8. *Superávit neto de empresas gubernamentales y organismos auxiliares*

Esta partida representa el balance entre los superávit y déficit de operación de las empresas gubernamentales comerciales que operan en competencia directa con otros productores. Los superávit comerciales de los organismos auxiliares que llevan sus propias cuentas también deben ser incluidos. No se incluyen los superávit de monopolios fiscales que se registran en la partida 15 impuestos sobre la producción y el consumo. Los déficit deliberados de empresas comerciales que operan con pérdida como resultado de una decisión de política se consideran como subsidios y se incluyen generalmente en la partida 3. Estos déficit se incluirán en la partida 4 (Transferencias a la cuenta de ingresos de las unidades familiares) en el caso de que ciertos grupos de consumidores obtengan bienes y servicios a precios más bajos que los demás consumidores. El superávit neto de las empresas gubernamentales debe obtenerse de sus cuentas comerciales. (Ver cuadros 17 y 19 del *Manual*.)

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

Reservas para amortizar el desgaste y obsolescencia de los bienes de capital. En principio debe preverse una reserva por la depreciación de todos los artículos considerados como capital fijo. Las empresas del gobierno que llevan

una contabilidad comercial siguen normalmente esta práctica, y la información pertinente se obtendrá de sus cuentas, así como de las cuentas de los organismos auxiliares que lleven contabilidad comercial.

#### **10. Intereses y dividendos recibidos**

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

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

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

Los impuestos y otros gravámenes obligatorios que los contribuyentes podrán considerar como pagos con cargo a su cuenta de ingresos, pero que no gravan a ninguna forma particular de producción ni ningún tipo de gasto. Los impuestos incluidos en esta partida tienen además las siguientes características: *a)* se recaudan con regularidad; *b)* se suelen determinar con arreglo a las circunstancias personales del contribuyente; *c)* no son objeto de confiscación ni pueden calcularse sobre el caudal relicto de una persona. La base que sirve para determinarlos puede ser el ingreso total, ciertos tipos de ingresos o el patrimonio neto.

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

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

Esta partida se subdivide en la siguiente forma:

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

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

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

Los pagos que las sociedades de capital, cooperativas e instituciones sin fines de lucro que prestan servicios al sector empresarial hacen por concepto de los

impuestos sobre la renta, sobre las utilidades extraordinarias y sobre las utilidades no distribuidas.

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

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

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

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

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

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

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

*b) Transferencias voluntarias*

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

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

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

Esta partida se subdivide en la forma siguiente:

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

Los impuestos sobre los ingresos procedentes de las ventas brutas realizadas por comerciantes al por menor y calculados a base de una tasa común, cualquiera que sea la clase de artículo o de servicio vendido, y los impuestos sobre los ingresos procedentes de las ventas brutas realizadas por otras clases de empresas comerciales.

b) *Impuestos sobre las ventas de ciertos productos*

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

c) *Derechos por la explotación de recursos naturales*

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

d) *Derechos de importación*

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

e) *Derechos de exportación*

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

f) *Impuestos sobre las divisas*

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

g) *Derechos de patente*

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

h) *Impuestos sobre los bienes*

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

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

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

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

*i) Impuestos sobre los traspasos de propiedad*

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

*j) Superávit de monopolios fiscales*

**15. Transferencias para operaciones corrientes**

*a) Organismos gubernamentales centrales generales no incluidos en la consolidación*

*b) Gobiernos locales (partida 24 del Manual)*

Es la contrapartida de la partida 5 de la columna de los gastos. Comprende las aportaciones con que los órganos del gobierno local contribuyen a los gastos corrientes que en las zonas respectivas efectúan los organismos del gobierno general central, en lo que respecta a servicios del orden público y justicia, educación y sanidad pública. Cuando el costo de tales servicios está compartido, se considera que el sector que actúa como principal (y no como agente) en la celebración de los contratos para la compra de bienes y servicios es el que se hace cargo de los gastos, y que el otro sector sólo contribuye a sufragarlos. Así resulta que si una escuela es administrada por un organismo del gobierno central, que contrata a los maestros y compra el material escolar y demás suministros, las aportaciones del gobierno local a los gastos de funcionamiento de la escuela van incluidas en esta partida aun en el caso de que parte de la labor de vigilancia del establecimiento esté a cargo de las autoridades locales.

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



**16. *Transferencias corrientes del exterior (partida 27 del Manual)***

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

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

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

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

**17. *Ahorro antes de la depreciación. Partida de balance.*****18. *Formación bruta de capital (gobierno general)***

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

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

Gastos en la adquisición de nuevos edificios, nuevas construcciones y maquinaria y equipo nuevo, que tienen una vida útil superior a un año. Incluye también los bienes producidos por el organismo para su propio uso y con su propia fuerza de trabajo, como las remuneraciones de los empleados contratados para estas actividades. Estas remuneraciones pueden indicarse separadamente en una subpartida para poder determinar el total de remuneraciones pagadas por los organismos del gobierno general al sumar esta subpartida con la subpartida 1 a. Se muestran, asimismo, en esta partida los bienes de capital

usados que se adquieren en el exterior. Se incluyen los gastos en nuevos edificios y construcciones, tales como escuelas, hospitales, cárceles, tribunales; y otras construcciones nuevas, tales como carreteras, caminos, calles, puentes, presas, aeródromos, obras de hidráulica fluvial, etc. Van incluidos también los gastos de renovación y alteración que amplían la vida normal o incrementan la productividad de los bienes existentes. Los bienes de escaso valor que se compran regularmente, tales como pequeñas herramientas y artículos menores que forman parte del equipo de oficina, aunque sean duraderos, se consideran como compras de bienes y servicios para operaciones corrientes.

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

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

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

Esta partida representa el movimiento neto de las existencias de bienes, cuya adquisición no se consigna en la partida 1 b) como parte de los gastos del gobierno general en bienes y servicios para operaciones corrientes. Cubre la acumulación y colocación de materiales estratégicos y otros materiales reservados para casos de urgencia, como también la acumulación y colocación ulterior de alimentos, vestuario y medicinas destinadas a fines de socorro y demás suministros recibidos como ayuda del exterior en beneficio de otros sectores de la economía nacional.

Los ingresos por ventas de material sobrante de guerra u otros bienes que fueron clasificados en la partida 1 b) al ser adquiridos, deben deducirse del incremento neto de las existencias.

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

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

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

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

**c) Acumulación neta de existencias**

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

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

Los pagos sin contrapartida que los beneficiarios considerarían como ingresos en sus cuentas de capital. De ordinario, el carácter de capital de estos

pagos se desprende claramente de las obligaciones impuestas a los beneficiarios como condición para recibirlos.

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

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

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

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

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

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

El dinero prestado directamente a un prestatario en el exterior.

**24. *Compras netas de valores de empresas (partidas 30.1 a del Manual)***

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

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

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

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

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

**a) *Aumento neto de las reservas de divisas***

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

Cuando no se utilizan sistemas de tipos de cambio múltiples, el aumento neto representa simplemente la salida neta de efectivo en moneda nacional con respecto a la compra y venta de haberes en moneda extranjera. Por consiguiente, una disminución neta puede medirse por la entrada en efectivo procedente de la venta neta de divisas. Sin embargo, si se aplica un sistema de tipos de cambio múltiples, el valor de la variación neta debe calcularse aplicando a las variaciones registradas por las cantidades correspondientes a las distintas monedas disponibles un promedio de los tipos de compra y venta de divisas que prevalecieron durante el período contable. Si el aumento determinado en esta forma es mayor que la variación expresada en términos de salidas netas de moneda nacional, el excedente debe incluirse como parte de los impuestos sobre las divisas (partida 15 f). Si hay una disminución en las reservas (calculada en la misma forma) y es inferior al ingreso neto en efectivo, también esta diferencia debe considerarse como parte de los impuestos sobre las divisas.

**b) *Variaciones en los saldos netos del Fondo Monetario Internacional***

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

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

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

**d) *Compras netas de obligaciones de no residentes***

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

**27. *Pago de préstamos directos obtenidos de sectores nacionales, incluido en la partida 37 del Manual)***

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

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

Esta partida es el anverso de la partida 40.

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

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

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

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

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

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

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

Comprende ciertas transferencias obligatorias o voluntarias de la cuenta capital de las personas, como por ejemplo, las resultantes de los impuestos sobre las herencias, impuestos extraordinarios sobre el capital, confiscaciones, y donaciones y legados que entrañen una transferencia de capital. Incluye, asimismo, transferencias de la cuenta capital de otros sectores nacionales, como las cantidades con que contribuye el gobierno local al costo de la construcción de carreteras y a otros proyectos de capital, ejecutados por el gobierno central las transferencias netas de las ganancias del banco central resultantes de la devaluación del circulante.

**a) Impuestos sobre las herencias**

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

<sup>3</sup> Se supone, sin embargo, que las transacciones de las empresas gubernamentales se registran a base de valores devengados.

**b) Otros impuestos de capital**

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

**c) Otros**

Cubre: *i)* las transferencias netas correspondientes a las ganancias del Banco Central por devaluación de la moneda, es decir, el saldo de entradas y salidas resultante de transferencias del banco central al gobierno central de las ganancias provocadas por la devaluación de la moneda nacional (valorización de las monedas extranjeras); o de cobertura de las pérdidas provocadas por la valorización de la moneda nacional (devaluación de las monedas extranjeras); y *ii)* transferencias voluntarias de los sectores nacionales.

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

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

Pago de préstamos y anticipos incluidos en la partida 24.

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

Pago de préstamos y anticipos incluidos en la partida 25.

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

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

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

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

**37. *Préstamos directos del exterior (partida 38.1 del Manual)***

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

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

Las nuevas emisiones y ventas menos los rescates, así como las compras de valores negociables, con vencimiento de más de un año a partir de la fecha de emisión. Se incluyen las ventas y las compras efectuadas por un organismo del gobierno central, de valores emitidos por un organismo similar. La partida se subdivide en: *a)* emisiones en moneda nacional y *b)* emisiones en moneda extranjera. Como ambas clases de emisiones pueden hallarse en poder de personas residentes, esta subdivisión corresponderá, aunque solamente en forma aproximada, a la que existe entre los préstamos obtenidos en el país y los obtenidos en el exterior.

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

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

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

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

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

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

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

en lo que respecta a algún plan de seguro voluntario dentro del sector del gobierno.

*42. Ahorro antes de la depreciación e ingresos de capital. Partida de balance*

*43. Aumento neto del efectivo (partida 34 del Manual)*

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



# *Clasificación de los gastos del sector público por funciones*

## 1. GENERALIDADES

Esta clasificación agrupa los gastos según las funciones estatales, que suelen estar dispersas en diversos niveles de gobierno. A veces, una institución cumple una o más funciones, y en cambio otras veces una función puede estar a cargo de varias entidades. Para corregir esta dispersión, se agrupan las transacciones según la finalidad particular a que se destinan.

La clasificación funcional muestra, pues, los gastos según "los propósitos" de la acción gubernamental, entendiéndose como tales los diferentes servicios proveídos directamente o financiados por organismos públicos. Estas funciones se agrupan según si se trata de servicios generales, de servicios económicos, de servicios sociales y de gastos no clasificables.

Conforme lo visto, la clasificación funcional procura dar una idea de las características del sector público, de la amplitud de su esfera de influencia y del volumen de recursos que se asignan a la obtención de cada uno de los grandes propósitos del Estado.

## 2. ESQUEMA DE CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Grupo	Categoría	Subcategoría	Concepto
1			<i>Servicios generales</i>
	01		<i>Administración general</i>
		1	Organos del Estado
		2	Administración fiscal
		3	Regulación económica general
		4	Asuntos exteriores
		5	Otros
	02		<i>Justicia y policía</i>
		1	Administración
		2	Tribunales de justicia
		3	Policía
		4	Prisiones
		5	Otros lugares de detención y corrección

Grupo	Categoría	Subcategoría	Concepto
	03		<i>Investigación general y servicios científicos</i>
	04		<i>Defensa</i>
		1	Administración
		2	Fuerzas armadas
		3	Defensa civil
		4	Otros
2			<i>Servicios sociales y comunales</i>
	01		<i>Educación</i>
		1	Administración
		2	Escuelas de enseñanza primaria
		3	Escuelas de enseñanza secundaria
		4	Colegios y universidades
		5	Instituciones de enseñanza técnica
		6	Educación de adultos, bibliotecas y museos
		7	Otros
	02		<i>Sanidad</i>
		1	Administración
		2	Investigación
		3	Hospitales
		4	Centros y dispensarios de servicios médicos y dentales
		5	Servicios de sanidad proporcionados individualmente
		6	Plan nacional de sanidad
		7	Programas especiales de sanidad
	03		<i>Seguridad social y servicios especiales de asistencia social</i>
		1	Administración
		2	Prestaciones de seguridad social
		3	Prestaciones a excombatientes
		4	Protección a la madre y al niño
		5	Protección a los ancianos e inválidos
		6	Protección a los retrasados mentales
		7	Otras instituciones de asistencia social
	04		<i>Servicios comunales</i>
		1	Administración <sup>a</sup>
		2	Vivienda
		3	Servicios de incendios
		4	Abastecimiento de agua
		5	Destrucción de desperdicios, desagüe de aguas cloacales y otros servicios sanitarios
		6	Esparcimiento
		7	Servicios sociales y comunales no incluidos en otra parte

<sup>a</sup> Incluye gastos generales de planes comunales de desarrollo y proyectos de planeamiento urbano clasificados en el *Manual* en el ítem 6 (b).

Grupo	Categoría	Subcategoría	Concepto
3			<i>Servicios económicos</i>
	01		<i>Agricultura y recursos no minerales</i>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Agricultura
		4	Silvicultura
		5	Caza y pesca
	02		<i>Combustible y fuerza motriz</i>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Minería del carbón, petróleo y gas natural
		4	Electricidad, gas, calefacción y fuerza motriz a vapor
	03		<i>Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcción</i>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Recursos minerales no clasificados en otra parte
		4	Industrias manufactureras
		5	Edificación y construcción
	04		<i>Transporte, almacenaje y comunicaciones</i>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Ferrocarriles
		4	Carreteras nacionales
		5	Caminos y calles
		6	Vías de navegación
		7	Transporte marítimo y fluvial
		8	Transporte aéreo
		9	Otras clases de transporte, almacenamiento y almacenes de depósito
		10	Comunicaciones
	05		<i>Otros servicios económicos</i>
		1	Administración y regulación
		2	Investigación
		3	Comercio
		4	Servicios económicos no incluidos en otra parte
	06		<i>Proyectos varios <sup>b</sup></i>
		1	Administración
		2	Proyectos

<sup>b</sup> Este ítem corresponde al ítem 6(b) del *Manual* excepto los gastos generales de planes comunales de desarrollo y proyectos de planeamiento urbano.

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

### 3. DESCRIPCIÓN DE CADA GRUPO

#### 1. Servicios generales

##### 1.01 Administración general (Manual, ítem 1)

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

1.01.2 *Administración fiscal.* Los gastos relacionados con la recaudación de impuestos e ingresos públicos, gestión relativa a la deuda pública y fiscalización del empleo de los fondos públicos (por órganos distintos de los que actúan en nombre del cuerpo legislativo). Los organismos tradicionales son el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuesto y aquellos encargados de la renta interna y de las aduanas. En los gastos correspondientes también quedan comprendidos los de gestión de las empresas financieras del gobierno oficial, organizadas para la recaudación de los ahorros y acuñación de monedas.

1.01.3 *Regulación económica general.* Los gastos de los órganos encargados de la planificación y fiscalización de la política general y de los programas de desarrollo (por ejemplo, el Ministerio de Economía, la Comisión de Planificación) y todos los demás organismos que se ocupan de regular las actividades económicas en general y de fiscalizar el empleo de los recursos. Quedan incluidos los organismos de regulación de precios y salarios, las juntas de conciliación de conflictos del trabajo y las dependencias encargadas de la regulación de precios y salarios, las juntas de conciliación de conflictos del trabajo y las dependencias encargadas de la reglamentación de pesas y medidas, del registro de las empresas comerciales y de la regulación de los bancos por lo que respecta a fiscalizar la política crediticia. Este grupo com-

prende también los gastos de gestión de los sistemas de tipos de cambio múltiples y de los fondos de estabilización de moneda.

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

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

**1.01.5 Otros.** Los gastos de administración del personal del gobierno central, la reunión y difusión de datos para el público (por ejemplo, la Oficina Central de Estadística) y los servicios generales no clasificados en otras subcategorías. En esta subcategoría se incluyen los servicios de registro y fiscalización de carácter social más bien que de carácter económico (por ejemplo, registro de nacimiento, defunciones y matrimonios, y servicios de inmigración). Los pagos por concepto de transferencias a inmigrantes figuran también bajo este subtítulo.

## 1.02 Justicia y policía (Manual ítem 3)

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

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

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

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

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

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

### **1.03 Investigación general y servicios científicos (Manual, ítem 6 a)**

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

### **1.04 Defensa (Manual, ítem 2)**

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

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

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

De estos gastos se excluyen: *a)* la ayuda militar al exterior (clasificada en 1.04.4), *b)* las pensiones de muerte e invalidez y otra clase de ayuda especial concedida a los excombatientes (clasificada en 2.03.3) y *c)* los gastos destinados directamente a fines civiles y no considerados como parte indispensable del costo de mantenimiento de una organización autosuficiente para atender a las fuerzas armadas. Estos últimos gastos quedan comprendidos en el correspondiente título del sector civil.

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

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

por el cuerpo legislativo puede considerarse como la mejor orientación para el objetivo que se persigue.

## 2. *Servicios sociales y comunales*

### 2.01 *Educación (Manual, ítem 7)*

Los gastos motivados por la dotación, sostenimiento, vigilancia y reglamentación de escuelas e instituciones de enseñanza superior tales como, por ejemplo, los colegios, universidades e institutos de formación técnica. Comprenden también las actividades de educación de adultos, el establecimiento de bibliotecas y museos, y las becas o subsidios similares concedidos a título personal. Se incluyen todas las actividades educativas, a no ser que formen parte integrante de algún otro servicio gubernamental. Como ejemplos de esta excepción pueden citarse las escuelas militares, clasificadas en el ítem 1.04 (Defensa), y los reformatorios que se incluyen en el ítem 1.02 (Justicia). Las escuelas para sordos, mudos y ciegos se consideran como instituciones de asistencia social y se clasifican como tales en el ítem 2.03 (Seguridad social y servicios especiales de asistencia social). Cuando los gastos de los servicios de sanidad escolar ascienden a cantidades importantes, y pueden ser aislados, deben clasificarse en el ítem 2.02.7. El costo neto del suministro de comidas escolares económicas debe incluirse bajo el ítem 2.03.4, como servicio de asistencia social especial.

### 2.02 *Sanidad (Manual, ítem 8)*

Los gastos por concepto de instalaciones o servicios similares para las fuerzas armadas no se clasifica aquí, sino bajo "defensa" (1.04.2). Los servicios veterinarios figuran en "agricultura" (3.01.3).

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

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

### 2.03 *Seguridad social y servicios especiales de asistencia social (Manual, ítem 9)*

Las diferentes clases de actividades y los pagos por concepto de presta-

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

#### 2.04 *Servicios comunales (Manual, ítem 5)*

Gastos motivados por la dotación, asistencia y mantenimiento de viviendas y por actividades relacionadas con la eliminación de barrios insalubres y los gastos relativos a la planificación y vigilancia de programas con fines múltiples para el desarrollo de la comunidad (estos últimos gastos se clasifican con el ítem 6 b en el *Manual*). También incluye los gastos por concepto de instalaciones y servicios de incendios, destrucción de desperdicios y desagüe de aguas cloacales, abastecimiento de agua y otros servicios sanitarios, tales como la inspección de alimentos y medicinas, desinfección y regulación del humo; la dotación y mantenimiento de medios de esparcimiento tales como parques, lugares de recreo y pistas de atletismo; y los gastos para la dotación y mantenimiento de servicios tales como jardines botánicos y zoológicos y estudios de radio y televisión. Se incluyen también las subvenciones a teatros, orquestas y grupos artísticos no comerciales, y las aportaciones a las asociaciones cristianas de jóvenes (de ambos sexos), las organizaciones de niños y niñas exploradores y otras organizaciones juveniles.

### 3. *Servicios económicos*

#### 3.01 *Agricultura y recursos no minerales (Manual, ítem 11)*

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



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

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

Las subcategorías 3.01.3, 3.01.4 y 3.01.5 comprenden la formación de capital de las empresas comerciales del gobierno, así como las subvenciones, transferencias de capital y préstamos concedidos a las dependencias que operan en la industria de que se trate. También se incluyen los gastos de gestión de las empresas financieras cuyas actividades están vinculadas con un determinado grupo de industrias anotándolos en la subcategoría correspondiente. Las empresas financieras que prestan servicios a más de uno de los grupos de industrias comprendidos en esta categoría se incluyen en la subcategoría 3.01.1.

### 3.02 *Combustible y fuerza motriz (Manual, ítem 12)*

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

### 3.03 *Otros recursos minerales, industrias manufactureras y construcción (Manual, ítem 13)*

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

### 3.04 *Transporte, almacenaje y comunicaciones (Manual, ítems 4 y 14)*

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

### 3.05 *Otros servicios económicos (Manual, ítem 15)*

Esta categoría comprende las actividades no especificadas en las categorías anteriores o aquellas que no pueden asignarse a los servicios econó-

micos que figuran por separado en el plan. Se ha subdividido en forma que indique: los gastos por concepto de administración central (3.05.1); investigación (3.05.2); comercio (3.05.3); que comprende todos los gastos por las actividades relacionadas con el comercio y las finanzas; y todos los demás servicios no incluidos en otra parte (3.05.4) como, por ejemplo, los de asesoramiento prestados tanto al sector de los negocios en general como a las actividades de esparcimiento y a las industrias que entrañan un servicio personal (cinematógrafo, teatros, restaurantes, hoteles).

#### 3.06 *Proyectos varios (Manual, parte del ítem 6 b)*

Incluye los gastos en proyectos con fines de riego, control de inundaciones, producción de electricidad, etc., y que son difíciles de agrupar en ítems específicos.

#### 4. *Gastos inclasificables (Manual, ítems 16-20 y 10 d)*

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

## *La clasificación sectorial del gasto público*

### 1. GENERALIDADES

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. La clasificación sectorial del gasto está, pues, más orientada hacia el análisis del desarrollo y de la programación que las demás clasificaciones y eso es lo que la distingue sobre todo de la clasificación funcional que pone en evidencia los propósitos institucionales del sector público. Esta clasificación 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".

### 2. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS POR SECTORES DE ACTIVIDAD

<i>Grupo</i>	<i>Sub-grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Programa</i>	<i>Descripción</i>
I				<i>Desarrollo de los recursos</i>
	1			<i>Recursos humanos</i>
		1		<i>Educación</i>
			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

<i>Grupo</i>	<i>Sub-grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Pro-grama</i>	<i>Descripción</i>
		2		<i>Sanidad</i>
			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		<i>Trabajo, previsión y asistencia social</i>
			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
		4		<i>Vivienda</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Fomento de cooperativas de vivienda
			4	Construcción de viviendas
			5	Financiamiento de la vivienda
2				<i>Recursos naturales</i>
	1			<i>Minerales</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Estudios e investigaciones sistemáticos
			4	Investigaciones específicas
	2			<i>Forestales</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Estudios e investigaciones sistemáticos
			4	Investigaciones específicas
			5	Reforestación y protección

Grupo	Sub-grupo	Sector	Pro-grama	Descripción
		3		<i>Hidráulicos</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Estudios e investigaciones sistemáticos
			4	Investigaciones específicas
		4		<i>Agrícolas</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Investigaciones sistemáticas
			4	Investigaciones específicas
		5		<i>Pesqueros y caza</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Investigaciones sistemáticas
			4	Investigaciones específicas
II				<i>Desarrollo de la infraestructura</i>
	1			<i>Transportes y comunicaciones</i>
		1		<i>Transportes</i>
			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
		2		<i>Comunicaciones</i>
			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			<i>Energía y combustibles</i>
		1		<i>Energía</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Producción y distribución
			4	Construcción de obras de energía eléctrica

<i>Grupo</i>	<i>Sub-grupo</i>	<i>Sector</i>	<i>Pro-grama</i>	<i>Descripción</i>
		2		<i>Combustibles</i>
			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			<i>Saneamiento básico</i>
		1		<i>Agua</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Captación, elevación, tratamiento y distribución
			4	Construcción de obras
		2		<i>Alcantarillado y drenaje</i>
			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				<i>Desarrollo de la producción</i>
	1			<i>Agropecuario</i>
		1		<i>Agricultura</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Extensión agrícola
			4	Fomento a la producción agrícola
			5	Colonización
			6	Irrigación
			7	Obras de riego
		2		<i>Ganadería</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Extensión pecuaria
			4	Fomento pecuario

Grupo	Sub-grupo	Sector	Pro-grama	Descripción
	2			<i>Industria</i>
		1		<i>Explotación de minas y canteras</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Fomento a la explotación
			4	Financiamiento
		2		<i>Industria manufacturera</i>
			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		<i>Construcción</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Control de la construcción
			4	Financiamiento
	3			<i>Servicios</i>
		1		<i>Comercio y abastecimiento</i>
			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		<i>Servicios de turismo</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Fomento al turismo
			4	Construcción de hoteles
IV				<i>Servicios generales</i>
	1			<i>Administración general</i>
		1		<i>Administración general central</i>
		2		<i>Administración general de los Estados</i>

Grupo	Sub-grupo	Sector	Pro-grama	Descripción
		3		<i>Administración general de las municipalidades</i>
		4		<i>Administración general de los órganos autónomos</i>
		5		<i>Administración general de las empresas</i>
	2			<i>Defensa y policía</i>
		1		<i>Defensa</i>
			1	Administración central
			2	Ejército
			3	Marina
			4	Aviación
		2		<i>Policía</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Policía preventiva
			4	Policía represiva
			5	Policía especial
	3	1		<i>Justicia</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Servicios de justicia
V				<i>Servicios financieros</i>
	1			<i>Banca y seguros</i>
		1		<i>Banca</i>
			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		<i>Seguros</i>
			1	Administración central
			2	Servicios básicos
			3	Control de las compañías de seguro
	2			<i>Servicio de la deuda pública</i>
		1		<i>Deuda pública interna</i>
			1	Amortizaciones
			2	Intereses



Grupo	Sub-grupo	Sector	Pro-grama	Descripción
		2		<i>Deuda pública externa</i>
			1	Amortizaciones
			2	Intereses
		3		<i>Pago de comisiones</i>

### 3. DEFINICIONES

#### I. Desarrollo de los recursos

Todos los gastos del sector público referentes al desarrollo de los recursos se clasificarán en este grupo. Se entiende aquí como recurso, al factor humano y los recursos naturales; y como su desarrollo, el conocimiento, el perfeccionamiento, la defensa y los procesos más adecuados de su uso.

1. *Recursos humanos.* En este subgrupo se clasificarán todos los gastos como el desarrollo de los recursos humanos, por los diferentes sectores como:

a) *Educación y cultura.* Aquí se clasificarán todos los gastos de los programas de educación y cultura a cargo del sector público así como las transferencias hacia el sector privado para el mismo objetivo.

b) *Sanidad.* Comprenderá todos los gastos con programas a cargo del sector público relacionados con la salud, así como las transferencias hacia el sector privado para el mismo objetivo.

c) *Trabajo, previsión y asistencia social.* Este sector abarcará todos los gastos en programas que se relacionen con la manutención y ampliación del empleo del factor humano, los servicios de previsión social en lo que dice relación con los pagos de pensiones y jubilaciones. Los programas de servicios médicos o de salud deberán ser clasificados en el sector de Sanidad. Además, se deben clasificar en este sector los programas de Asistencia social.

d) *Vivienda.* Aquí se agrupan todos los gastos referentes a programas de vivienda. Cuando no existe un órgano específico destinado al desarrollo de la vivienda, la parte de los gastos referente a Administración central y Servicios básicos se deben calcular de acuerdo a criterios a establecerse según el caso.

2. *Recursos naturales.* En este subgrupo se clasificarán todos los gastos referentes a programas cuyo objetivo sea el conocimiento, la medición y ubicación de los recursos naturales y las investigaciones pertinentes al proceso técnico de su uso.

a) *Recursos minerales.* En este sector se clasificarán los gastos de los programas pertinentes a la investigación sobre los recursos minerales. No se incluyen aquí los programas de explotación que se clasificarán en el subgrupo Industrial, sector Explotación de minas y canteras. Siempre que no haya un órgano específico para este tipo de investigaciones, los gastos de Administración central y Servicios básicos se deben computar según criterios apropiados, así como también con los demás sectores parejos.

b) *Recursos forestales.* Comprende todos los gastos de los programas pertinentes a la investigación, mensuración, ubicación, de los recursos forestales y su defensa y fomento.

c) *Recursos hidráulicos.* Comprende todos los gastos de los programas relacionados con el estudio, la investigación, la medición, la ubicación y la posibilidad de utilización de los recursos hidráulicos.

d) *Recursos agrícolas.* Comprende los gastos de programas relacionados con el estudio, la investigación, la mensuración, la clasificación, el catastro de los recursos agrícolas y las posibilidades de su utilización, tanto como su defensa.

e) *Recursos pesqueros y caza.* Abarca los gastos con los programas que se ocupan del estudio, la investigación y mensuración, de los recursos pesqueros y de la caza, y su protección y racionalización en su uso.

## II. Desarrollo de la infraestructura

Se entenderá por infraestructura, el conjunto de sectores que son de fundamental importancia para el proceso de desarrollo, por las economías externas que proporciona al sector privado, constituyéndose en realidad en una base estructural para el proceso de desarrollo y por el del desarrollo de los recursos.

1. *Transportes y comunicaciones.* a) *Transportes.* Comprende el gasto de los programas de transporte tanto en lo que se relaciona a la construcción de vías de transporte como a la adquisición de equipos propios del transporte, así como los gastos de la operación del sistema y del control del sector privado.

b) *Comunicaciones.* Abarcará el gasto en los programas pertinentes a las comunicaciones, tanto en lo relacionado con la operación como con la inversión y el control del sector privado.

2. *Energía y combustibles.* a) *Energía.* Abarca todos los gastos en programas de producción, distribución de energía hidroeléctrica o termoeléctrica. Los estudios generales sobre las posibilidades de aprovechamiento de los recursos hidráulicos para la producción de energía no se deben incluir aquí y sí en el sector de los recursos hidráulicos del subgrupo de Recursos naturales. Cuando se trate de estudios o anteproyectos y proyectos para la construcción de hidroeléctricos o termoeléctricos, los gastos deben incluirse en este sector.

b) *Combustibles.* Comprende todos los programas de explotación, producción, refinamiento, distribución de combustibles sólidos o líquidos o gaseosos, como el carbón y el petróleo, el gas natural y sus derivados.

3. *Saneamiento básico.* Este subgrupo comprende los sectores pertinentes al Abastecimiento de agua y Alcantarillado y drenaje.

a) *Abastecimiento de agua.* Comprende todos los gastos con los programas pertinentes a la captación, conducción, tratamiento, destrucción de perforación de pozos. No se incluyen aquí los gastos en el riego, pero sí en el sector agrícola. Este sector se refiere al abastecimiento de agua de la población y su tratamiento.

b) *Alcantarillado y drenaje.* Comprenderá todo el gasto en los programas pertinentes a la captación, conducción, tratamiento, destrucción de desperdicios y desagüe de aguas cloacales con respecto a la operación de los

servicios y construcción de obras. Además, se debe incluir los gastos de los programas de desagüe de tierras, siempre que no tengan finalidades específicas.

### III. *Desarrollo de la producción*

Este grupo comprende los gastos de los programas de los subgrupos y sectores que producen bienes y servicios ya sean de consumo, ya sean de capital, o intermedios, más directamente ligados al consumo o a la reproducción.

1. *Agropecuario*. Este subgrupo abarca los gastos de los programas referentes a la producción de bienes agrícolas y pecuarios.

a) *Agricultura*. Comprende todos los gastos en programas pertinentes al fomento de la producción agrícola, tales como financiamiento, colonización, irrigación, extensión, obras de riego, etcétera.

b) *Ganadería*. Comprende todos los gastos con los programas referentes al fomento, defensa, financiamiento, promoción de la ganadería.

2. *Industrias*. Este subproducto comprende todos los gastos relacionados con la producción industrial de bienes de consumo, de capital y bienes intermedios.

a) *Explotación de minas*. Este sector comprende todos los gastos en los programas referentes o relacionados con la minería. Los estudios generales sobre los recursos minerales deben incluirse en el sector de Recursos minerales. Los gastos de los programas de explotación de minerales combustibles se deben incluir en el sector Combustibles.

b) *Industria manufacturera*. Este sector comprende todo el gasto en los programas referentes a la industria manufacturera, entendiéndose como tal la transformación mecánica o química de sustancias inorgánicas en productos nuevos, ya sea que el trabajo se efectúe con el empleo de máquinas o a mano, en fábricas o a domicilio.

c) *Construcción*. Este sector comprende todos los gastos en los programas pertinentes al proceso técnico y control de la construcción. En cuanto a los gastos en construcciones se registrarán en los sectores para los cuales se utilicen.

3. *Servicios*. Este subgrupo comprende todos los gastos relacionados con los servicios de Comercio, Abastecimiento y Turismo.

a) *Comercio y abastecimiento*. Este sector comprenderá todos los gastos en los programas referentes al desarrollo y control del comercio interno y externo, como asimismo a su abastecimiento.

b) *Servicios de turismo*. Comprende todos los gastos en los programas referentes al desarrollo de los servicios hoteleros y de turismo y a su fomento.

### IV. *Servicios generales*

Comprende los sectores de las actividades de competencia exclusiva del gobierno en el nivel de la administración, la defensa, la policía y la justicia.

1. *Administración general*. Comprende los sectores de actividad exclusiva del Gobierno tales como:

1) *Administración general central.* Comprenderá todos los gastos de programas de Administración central general de los distintos niveles del gobierno central.

2) *Administración general de los Estados.* Comprende todos los gastos de los programas de la Administración general de los Estados, en los países en que existe una organización federal.

3) *Administración general de las municipalidades.* Comprende todos los gastos de programas de administración general de las municipalidades.

4. *Administración general de los órganos autónomos.* Comprende todos los gastos de los programas de administración central general de los organismos autónomos.

5) *Administración general de las empresas.* Comprende todos los gastos de los programas de administración general de las empresas.

2. *Defensa y policía.* Comprende los sectores referentes a la defensa del país y a la defensa de la sociedad.

a) *Defensa.* Comprenderá todos los gastos de los programas de manutención, equipos y entrenamiento de las fuerzas armadas, y las construcciones de edificios para tales fines.

b) *Policía.* Comprenderá todos los gastos de los programas referentes a los servicios de policía, de todo tipo, y a su equipo, entrenamiento, así como a las construcciones para tal fin y las cárceles.

3.1 *Justicia.* Comprenderá los gastos de los programas referentes a la prestación de los servicios de justicia, a la manutención de los tribunales, así como la construcción de edificios para tal fin.

## V. Servicios financieros

1. *Banca y de seguro.* Comprende los sectores ligados al sistema financiero de la economía y al sector de seguros.

a) *Banca.* Comprende todos los gastos de los programas pertinentes al sector bancario, ya sea de un modo directo o indirecto. También se clasificarán en este sector los gastos con programas de política financiera y cambiaria.

b) *Seguro.* Abarca los gastos de programas pertinentes al desarrollo de actividades en el campo de Seguro, ya sea de un modo directo o bien indirecto. No se incluyen los programas de seguridad social, que deben ser incluidos en el sector de trabajo, previsión y asistencia social.

2. *Servicios de la deuda.* Este subgrupo comprende los gastos de la deuda pública, ya sea interna o externa.

a) *Deuda pública interna.* Comprende todo el gasto de la deuda pública ya sea por concepto de amortizaciones o por concepto de intereses.

b) *Deuda pública externa.* Comprende el gasto de la deuda pública externa, por concepto de amortización o bien por concepto de intereses.

3. *Pago de comisiones.* Comprende todos los gastos de comisiones pertinentes a la deuda pública interna y externa.

## *Clasificación de los gastos por programas, actividades y proyectos*

### 1. GENERALIDADES

Esta clasificación tiene por finalidad permitir la identificación del conjunto de resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del Gobierno, clasificados por separado.

Para conocer los resultados a producir en la gestión gubernativa, es necesario agruparlos según programas, subprogramas, actividades y proyectos. Estos programas son definidos en función de la estructura administrativa de los órganos gubernamentales, y de sus respectivas atribuciones o fines.

Esta clasificación permite crear orgánicamente las "unidades presupuestarias" a las cuales se asignarán los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará. Los programas, subprogramas, actividades y proyectos, pasan a ser así una unidad de control y contabilidad del gasto público.

Además de traducir los objetivos que el gobierno persigue, la clasificación por programa permite la cuantificación de las metas programadas y de los costos correspondientes.

Es útil destacar, asimismo, su importancia como pauta para fijar la estructura de los planes de corto y mediano plazo del sector público. En consecuencia, la clasificación por programa sirve no sólo para fijar el plan de trabajo anual sino que también para identificar las metas a mediano plazo, establecidas en planes del sector público. En seguida, permite identificar dentro de cada programa las operaciones concretas a realizar, las que se especifican como un conjunto de actividades y/o proyectos a realizar. De este modo, se puede producir una sincronización entre las metas de mediano plazo con las metas anuales, y entre éstas y las operaciones concretas a efectuar para cumplir lo programado.

La circunstancia de que los diferentes gobiernos de América Latina deban enfrentar problemas comunes derivados del subdesarrollo, hace posible pensar en la necesidad de buscar una mayor uniformidad en la apertura de programas, actividades y proyectos dentro de cada sector de acción gubernamental. De esta manera, se puede concebir algunos patrones que sirvan de guías a los distintos países latinoamericanos para clasificar sus programas, los cuales naturalmente deben adaptarse a las características institucionales y administrativas de cada caso. La adopción de nomenclaturas uniformes permitirá orientar el proceso de planificación y ulteriormente lograr una mayor coordinación de las políticas gubernamentales tendientes a la promoción de la integración latinoamericana.

Con el propósito de facilitar el proceso de identificación de programas, se presenta a continuación un esquema-guía para la apertura de programas en algunos sectores seleccionados.

## 2. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DEL SECTOR EDUCACIÓN

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO				
I				<i>Administración central</i>
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Dirección y coordinación
		2		Relaciones públicas
		3		Prensa e informaciones
	03			Planificación y evaluación
		1		Estadísticas de educación
		2		Estudios educacionales
		3		Preparación de planes y programas
		4		Preparación de presupuestos
		5		Evaluación
	04			Asesoramiento
		1		Jurídico
		2		Técnico-administrativo
		3		Asistencia técnica internacional
	05			Administración general
		1		Dirección y coordinación
		2		Administración de personal
		3		Adquisiciones y suministros
		4		Servicios contables y control
		5		Servicios de mantenimiento
		6		Servicios generales
		7		Inspecciones
II				<i>Servicios básicos de educación</i>
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación y experimentación pedagógica
		3		Manejo de equipos y material de enseñanza
		4		Bibliotecas escolares
		5		Orientación pedagógica
		6		Servicios asistenciales

Progra- ma	Subpro- grama	Activi- dad	Proyecto	Concepto
III			<i>Educación primaria</i>	
	01		Administración	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Planes y programas de educación primaria	
		3	Administración de personal	
		4	Administración de presupuesto	
		5	Dotación a las escuelas	
		6	Inspecciones	
	02		Educación preescolar	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Jardines infantiles	
		3	Guarderías infantiles	
	03		Educación primaria	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Enseñanza primaria urbana	
		3	Enseñanza primaria rural	
		4	Becas e internados	
	04		Educación primaria vocacional	
		1	Dirección y coordinación	
2		Enseñanza campesina		
3		Enseñanza técnica		
IV			<i>Educación media</i>	
	01		Administración	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Planes y programas de educación media	
		3	Administración de personal	
		4	Administración de presupuesto	
		5	Dotación a los colegios	
		6	Inspecciones	
	02		Educación secundaria	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Enseñanza secundaria	
		3	Becas e internados	
	03		Educación comercial	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Enseñanza comercial	
3		Becas e internados		

Progra- ma	Subpro- grama	Activi- dad	Proyecto	Concepto
	04			Educación industrial
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza industrial
		3		Becas e internados
	05			Educación agropecuaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza agropecuaria
		3		Becas e internados
	06			Educación artística
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza artística
		3		Becas e internados
	07			Educación, artes y oficios
		1		Dirección y coordinación
		2		Enseñanza artes y oficios
		3		Becas e internados
	08			Educación para el hogar
	09			Educación especial
V				<i>Educación superior</i>
	01			Financiamiento educación universitaria
	02			Financiamiento educación superior no univer- sitaria
	03			Financiamiento investigaciones científicas
VI				<i>Formación de personal docente y administrativo</i>
	01			Administración
	02			Formación del magisterio primario
	03			Perfeccionamiento del magisterio en servicio
	04			Formación del profesorado para enseñanza media
	05			Perfeccionamiento de profesores de educación media
	06			Formación de profesores universitarios
	07			Formación de inspectores y administradores
VII				<i>Educación de adultos</i>
	01			Administración
	02			Alfabetización
	03			Educación escolar complementaria
	04			Capacitación de mano de obra
	05			Educación de la comunidad



Progra- ma	Subpro- grama	Activi- dad	Proyecto	Concepto
VIII				<i>Extensión cultural</i>
	01			Administración
	02			Publicaciones
	03			Bibliotecas públicas
	04			Fomento de las bellas artes
	05			Fomento del deporte
	06			Radio, TV y cine educativos
				PROGRAMAS DE INVERSIÓN
IX				<i>Construcción de edificios escolares</i>
	01			Administración
	02			Construcción de escuelas rurales
			1	Preparación de proyectos
			2	Construcción de aulas (lista de obras)
	03			Construcción de escuelas urbanas (lista de obras)
	04			Construcción colegios para educación media (lista de obras)
	05			Construcción edificios enseñanza superior (lista de obras)

## 3. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DEL SECTOR SANIDAD

Progra- ma	Subpro- grama	Activi- dad	Proyecto	Concepto
				PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO
I				<i>Administración central</i>
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Dirección y coordinación
		2		Relaciones públicas
		3		Prensa e informaciones
	03			Planificación y evaluación
		1		Dirección y coordinación
		2		Estadísticas generales y bioestadísticas
		3		Estudios médico-sanitarios
		4		Preparación de planes y programas
		5		Preparación de presupuestos
		6		Evaluación

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	04		Asesoramiento	
		1	Jurídico	
		2	Técnico-administrativo	
		3	Asistencia técnica internacional	
	05		Administración general	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Administración de personal	
		3	Adquisiciones y suministros	
		4	Servicios contables y control	
		5	Servicios de mantenimiento	
		6	Servicios generales	
		7	Inspecciones	
II			<i>Servicios básicos de salud</i>	
	01		Formación de personal	
		1	Capacitación de personal profesional	
		2	Entrenamiento de personal auxiliar	
		3	Adiestramiento de personal en servicio	
	02		Servicios de laboratorio	
		1	Análisis químicos y biológicos	
		2	Preparación de productos biológicos	
		3	Investigación científica	
	03		Educación sanitaria	
	04		Enfermería	
		1	Normas de trabajo	
		2	Supervisión de enfermería	
	05		Control de alimentos y medicamentos	
		1	Control de medicamentos	
		2	Control de alimentos	
		3	Control de estupefacientes	
		4	Control de cosméticos	
	06		Servicio médico-social	
	07		Servicio nacional de transporte sanitario	
		1	Aviación sanitaria	
		2	Servicios terrestres	

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
III			<i>Salud materno-infantil</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Salud prenatal	
		3	Atención del parto y del recién nacido	
		4	Atención del infante y preescolar	
		5	Salud escolar	
IV			<i>Nutrición</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Educación nutricional	
		3	Investigación alimenticia	
V			<i>Salud mental</i>	
		1	Fluoración del agua	
		2	Consulta dental	
		3	Odontología escolar	
VI			<i>Saneamiento ambiental</i>	
	01		Administración	
	02		Saneamiento urbano	
		1	Ingeniería sanitaria	
		2	Inspección sanitaria	
	03		Saneamiento rural	
		1	Ingeniería sanitaria	
		2	Inspección sanitaria	
	04		Veterinaria	
		1	Control de roedores	
		2	Control de la rabia	
		3	Control de insectos	
VII			<i>Epidemiología</i>	
	01		Administración	
	02		Control de enfermedades transmisibles	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Control de la tuberculosis	
		3	Control de la malaria	
		4	Control de la lepra	
		5	Control de las enfermedades venéreas	
		6	Control de la viruela	
		7	Control de la fiebre amarilla	
		8	Control de mal de chagas	
		9	Control de la poliomielitis	

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	03		Control de enfermedades no transmisibles	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Control del cáncer	
		3	Control de enfermedades cardiovasculares	
		4	Control del bocio endémico	
		5	Control de accidentes	
VIII			<i>Salud mental</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Alcoholismo	
		3	Delincuencia infantil	
		4	Clínicas de conducta	
IX			<i>Salud ocupacional</i>	
		1	Prevención de enfermedades profesionales	
		2	Prevención de accidentes del trabajo	
		3	Ingeniería ocupacional	
X			<i>Atención médica</i>	
	01		Administración	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Planeamiento	
		3	Adquisiciones de equipos hospitalarios	
	02		Servicios médicohospitalarios generales	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Atención de recién nacidos	
		3	Atención de pacientes hospitalarios	
		4	Atención de pacientes externos	
		5	Atención domiciliarios	
		6	Servicios de emergencia	
		7	Bancos de sangre	
	03		Servicios médicohospitalarios especializados	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Atención de pacientes hospitalizados	
		3	Atención de pacientes externos	
XI			<i>Financiamiento de organismos de salud</i>	
	01		Financiamiento a organismos públicos (listas de organismos)	
	02		Financiamiento a entidades privadas (lista de entidades)	

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
<b>PROGRAMAS DE INVERSIÓN</b>				
<b>XII</b>				<i>Construcción de hospitales</i>
	01			Preparación de proyectos
	02			Construcción de hospitales generales
	03			Construcción de hospitales especiales
		1		Construcción hospitales para tuberculosos
		2		Construcción hospitales psiquiátricos
		3		Construcción hospitales contra el cáncer
		4		Construcción hospitales para leprosos
		5		Construcción hospitales para maternidad
		6		Construcción hospitales traumatológicos
		7		Construcción hospitales infantiles (lista de obras)
	04			Construcción de centros de salud
	05			Dotación de hospitales
	06			Reparación y mantenimiento

## 4. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DEL SECTOR AGROPECUARIO

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
<b>PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO</b>				
<b>I</b>				<i>Administración central</i>
	01			Dirección superior
	02			Coordinación central
		1		Secretaría general
		2		Prensa e informaciones
		3		Relaciones públicas
		4		Coordinación con otros organismos
	01			Administración
		1		Planificación y evaluación
		2		Presupuesto
		3		Asesoramiento jurídico
		4		Asesoramiento técnico
		5		Organización y métodos

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	04		Administración general	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Administración del personal	
		3	Adquisiciones y suministros	
		4	Servicios generales	
		5	Servicios de contabilidad y control	
		6	Servicios de bienestar social de los empleados	
II			<i>Servicios básicos</i>	
	01		Administración	
	02		Estudios e investigaciones	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Estudio de suelos	
		3	Investigación agropecuaria	
		4	Laboratorios	
		5	Estudios aerofotogramétricos	
	03		Enseñanza agropecuaria	
		1	Enseñanza a nivel primario	
		2	Enseñanza a nivel medio	
		3	Enseñanza a nivel universitario	
	04		Economía agraria	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Estadísticas agropecuarias	
		3	Usos de la tierra	
		4	Administración rural	
		5	Estudios financiamiento de la agricultura	
		6	Precios y mercados	
		7	Cooperativismo	
		8	Comercialización	
		9	Tributación	
	05		Servicios meteorológicos	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Pronósticos del tiempo	
		3	Estudios climatológicos	
		4	Observatorios	
	06		Servicios mecanizados	
	07		Desarrollo de la comunidad	
III			<i>Extensión agropecuaria</i>	
	01		Administración	

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	02			Servicios de extensión
		1		Dirección y coordinación
		2		Preparación material de divulgación
		3		Organización de clubes y mejoramiento del hogar
		4		Entrenamiento extensionistas
		5		Entrenamiento de líderes campesinos
	03			Extensión agrícola
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación de técnicas de extensión
		3		Cursos de mecanización agrícola
		4		Cursos de técnicas de producción
		5		Servicios de distribución de insumos
	04			Extensión pecuaria
		1		Dirección y coordinación
		2		Cursos de técnicas de producción
IV				<i>Fomento de la producción agrícola</i>
	01			Administración
	02			Fomento de cultivos
		1		Cultivo de arroz
		2		Cultivo del café
		3		Cultivo de la caña de azúcar
		4		Cultivo del cacao
		5		Cultivo de frutales
		6		Cultivo del algodón
		7		Cultivos generales
	03			Servicios agrícolas
	04			Sanidad vegetal
V				<i>Fomento de la producción pecuaria</i>
	01			Administración del programa
	02			Fomento de la producción pecuaria
		1		Fomento de la producción lechera
		2		Fomento de la producción avícola
		3		Fomento de la producción bovina
		4		Fomento de la producción porcina
		5		Fomento de la producción ovina
		6		Fomento de la producción piscícola
		7		Fomento de industrias menores
		8		Inseminación artificial
		9		Adquisición de animales de crianza
		10		Fomento y utilización de pastos, ensilaje y henificación

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	03		Sanidad pecuaria	
		1	Investigación de zoonosis	
		2	Investigación de nutrición animal	
		3	Erradicación de la sarna ovina	
		4	Combate de la brucelosis	
		5	Combate de la fiebre aftosa	
		6	Combate de enfermedades parasitarias	
		7	Combate de la peste porcina	
		8	Otras campañas de sanidad animal	
VI			<i>Uso y conservación de recursos naturales</i>	
	01		Administración	
	02		Defensa de agua	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Estudios agrohidrológicos	
		3	Reglamentación usos de aguas	
		4	Control de contaminación	
		5	Arenamiento	
	03		Defensa de suelos	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Control de la erosión	
		3	Asistencia para la conservación de suelos	
		4	Conservación de tierras vírgenes	
		5	Otras medidas de conservación de suelos	
	04		Defensa de bosques	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Investigación forestal	
		3	Plantación y reforestación	
		4	Contención de incendios	
		5	Conservación de parques	
		6	Sanidad forestal	
		7	Entrenamiento de guardabosques	
		8	Confección de inventarios de bosques	
	05		Control de la pesca	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Investigación pesquera	
		3	Pesca marítima	
		4	Pesca no marítima	
		5	Estaciones de multiplicación de alevines	
		6	Reglamentación de la pesca	
		7	Confección de la carta pesquera	



<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	06			Control de la caza
		1		Dirección y coordinación
		2		Reglamentación de la caza
VII				<i>Irrigación</i>
	01			Administración
	02			Estudios de regadío
		1		Dirección y coordinación
		2		Estudios agroeconómicos
		3		Estudios hidrométricos
VIII				<i>Colonización</i>
	01			Administración
	02			Estudios de colonización
		1		Dirección y coordinación
		2		Investigación de tierras
		3		Formación del catastro de la propiedad
		4		Estudios básicos
		5		Elaboración de mapas y planos
				PROGRAMAS DE INVERSIÓN
IX				<i>Obras de riego</i>
	01			Dirección de construcciones
	02			Construcción de obras
		1		Preparación de proyectos de obras
		2		Construcción de embalses
		3		Construcción de canales
		4		Obras de pequeña irrigación
		5		Utilización de aguas subterráneas
		6		Obras de riego por aspersión
X				<i>Obras de colonización</i>
	01			Construcción de obras
		1		Dirección y coordinación
		2		Formación de colonias
		3		Demarcación de lotes
		4		Obras de infraestructura
		5		Obras de carácter social
	02			Asistencia técnica
		1		Formación de cooperativas
		2		Inspección
		3		Asistencia técnica a colonos

## 5. CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DEL SECTOR TRANSPORTES

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
<b>PROGRAMAS DE FUNCIONAMIENTO</b>				
<b>I</b>				<i>Administración central</i>
	<b>1</b>			<i>Administración superior</i>
		<b>1</b>		Secretaría general
		<b>2</b>		Prensa e información
		<b>3</b>		Relaciones públicas
		<b>4</b>		Coordinación con otros organismos
	<b>2</b>			<i>Planificación y evaluación</i>
		<b>1</b>		Dirección y coordinación
		<b>2</b>		Estadísticas generales de transportes y comunicaciones
		<b>3</b>		Estudios y análisis
		<b>4</b>		Elaboración de planes y programas
		<b>5</b>		Preparación de presupuestos
		<b>6</b>		Control físico de metas
		<b>7</b>		Evaluación
	<b>3</b>			<i>Asesoramiento</i>
		<b>1</b>		Jurídico
		<b>2</b>		Técnico-administrativo
		<b>3</b>		Asistencia técnica internacional
	<b>4</b>			<i>Adquisiciones y suministros</i>
		<b>1</b>		Dirección y coordinación
		<b>2</b>		Estudios de precios y mercados
		<b>3</b>		Compra de materiales
		<b>4</b>		Guarda de bienes
		<b>5</b>		Distribución de materiales
	<b>5</b>			<i>Administración interna</i>
		<b>1</b>		Dirección y coordinación
		<b>2</b>		Administración del personal
		<b>3</b>		Servicios contables y control
		<b>4</b>		Protocolo y expediente
		<b>5</b>		Servicios de pagos
		<b>6</b>		Servicios auxiliares
<b>II</b>				<i>Servicios básicos</i>
	<b>1</b>			<i>Administración</i>
				<i>Servicios de laboratorios</i>
	<b>2</b>			
		<b>1</b>		Estudio de suelos
		<b>2</b>		Análisis de modelos hidráulicos

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
		3		Análisis de resistencia y composición de materiales
		4		Investigación tecnológica
		5		Inspecciones directas
	3			<i>Estudios específicos</i>
		1		Topografía
		2		Aerología
		3		Oceanografía
		4		Aerofotogrametría
		5		Trazados
	4			<i>Economía de transporte y comunicaciones</i>
		1		Estudio y fijación de tarifas
		2		Cálculos de costos de operación
		3		Estudios de origen y destino
		4		Estudios de la composición de cargas
		5		Estudios de la intensidad de tráfico y comunicación
		6		Criterios para el financiamiento
III				<i>Transporte carretero</i>
	1			<i>Administración</i>
	2			<i>Conservación de carreteras</i>
		1		Dirección y coordinación
		2		Plantaciones de árboles y vegetación
		3		Arreglos por la inundación de aguas
		4		Concretos en las carreteras
		5		Mejoramiento de coberturas
	3			<i>Manutención de los equipos</i>
		1		Dirección y coordinación
		2		Recuperación de talleres
		3		Lubricación
	4			<i>Señalización de tránsito</i>
		1		Dirección y coordinación
		2		Demarcación de vías
		3		Señales y avisos luminosos
		4		Libertades y prohibiciones
	5			<i>Policía de tránsito</i>
		1		Dirección y coordinación
		2		Fiscalización motorizada
		3		Gastos de control
		4		Servicios de accidentes

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	6		<i>Administración y operación de líneas</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Transporte de pasajeros	
		3	Transporte de cargas	
	7		<i>Manutención, conservación y recuperación de vehículos</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Pintura	
		3	Vulcanización	
		4	Vidrios	
		5	Asientos	
IV			<i>Transporte ferroviario</i>	
	1		<i>Administración</i>	
	2		<i>Conservación de líneas férreas</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Cambios de durmientes	
		3	Plantaciones de vegetación especial	
	3		<i>Manutención de los equipos</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Recuperación y talleres	
		3	Lubricación	
	4		<i>Señalización de tránsito</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Señales y avisos	
		3	Obstáculos en los cruces	
	5		<i>Administración y operación de ferrocarriles</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Transporte de pasajeros	
		3	Transporte de cargas	
	6		<i>Manutención y recuperación de vagones</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Recuperación	
		3	Talleres	
V			<i>Transporte aéreo</i>	
	1		<i>Administración</i>	
	2		<i>Conservación de aeropuertos y equipos</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Trabajos de conservación de pistas	
		3	Talleres	

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
	3		<i>Seguridad en el vuelo</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Operación de aparatos científicos	
		3	Campañas de prevención	
	4		<i>Administración y operación de aeropuertos</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Transporte de pasajeros	
		3	Transporte de carga	
	5		<i>Manutención, conservación y recuperación de aviones</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Recuperación y talleres	
VI			<i>Transporte marítimo, fluvial y lacustre</i>	
	1		<i>Administración</i>	
	2		<i>Conservación de canales</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Dragaje	
	3		<i>Manutención de equipos</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Talleres	
	4		<i>Policía marítima</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Custodia de barcos	
		3	Ordenación del tráfico	
		4	Represión del contrabando	
	5		<i>Administración y operación de puertos</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Transporte de pasajeros	
		3	Transporte de cargas	
	6		<i>Manutención y reparación de buques</i>	
		1	Dirección y coordinación	
		2	Recuperación	
		3	Astilleros	

<i>Progra- ma</i>	<i>Subpro- grama</i>	<i>Activi- dad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Concepto</i>
VII				<i>Transporte por conductos</i>
	1			<i>Administración</i>
	2			<i>Conservación y fiscalización de conductos</i>
				PROGRAMAS DE INVERSIÓN
VIII				<i>Construcción de obras de vialidad</i>
	1			<i>Estudios y proyectos</i>
	2			<i>Terraplenaje y pavimentación de carreteras</i>
		1		Terraplenaje carretera <i>x</i>
		2		Pavimentación trecho <i>z-y</i>
		3		Terraplenaje y pavimentación carretera <i>w</i>
	3			<i>Construcción de puentes</i>
		1		
		2		
		•		
		•		
	4			<i>Caminos vecinales</i>
		1		
		2		
		•		
		•		
IX	5			<i>Construcción de puertos</i>
		1		Dique <i>x</i>
		2		Muelle <i>y</i>
		3		Rompeola <i>z</i>
		•		Faro <i>w</i>
		•		
		•		
X				<i>Construcción de líneas férreas</i>
		1		Extensión línea <i>x</i>
		2		Construcción línea <i>z</i>
		•		
		•		
XI				<i>Construcción de aeropuertos</i>
		1		
		2		
		•		
		•		

## 6. DEFINICIONES

Los programas pueden ser de tres clases: los de *funcionamiento* que son los que están destinados a producir servicios; los de *inversión* que son los destinados a producir bienes de capital; y los de *financiamiento* que incluyen las transferencias destinadas a financiar consumos o inversiones del Gobierno o del sector privado.

### a) *Programas de funcionamiento*

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

#### *Programa*

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

#### *Subprograma*

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

#### *Actividad*

Considerando que el cumplimiento de una meta establecida en función del producto final dentro de un programa, o en función de productos finales parciales dentro de un subprograma, se realiza a través de ciertas actividades, se sugiere que se entienda por actividad una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de un programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos (mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la actividad con un costo determinado), y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o

bajo, como por ejemplo, una sección. Dentro del subprograma de enseñanza comercial, se pueden establecer las actividades de instrucción, de publicación de material didáctico, de investigación, etcétera.

### *Tareas*

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

### *b) Programas de inversión*

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

### *Programa*

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

### *Subprograma*

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

### *Proyecto*

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



## *Formularios*

### a) PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO DE UN MINISTERIO

Ministerio .....

#### 1. Base legal

--

#### 2. Funciones principales

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	

#### 3. Organización

--

#### 4. Política del Ministerio

--



## 5. Resumen de metas y costos de los programas del Ministerio para 1966

<i>Descripción</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Meta para 1966</i>	<i>Costo unitario</i>	<i>Costo de operación</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Inversiones</i>	<i>Total gastos</i>
<b>TOTAL</b>							

## 6. Partidas según el objeto del gasto

<i>Descripción</i>	<i>Gastos efectivos 1966</i>	<i>Gastos presupuestados 1967</i>	<i>Proyecto 1968</i>
<b>TOTAL</b>			



<i><b>Descripción</b></i>	<i><b>Número de personas</b></i>		<i><b>Remuneración</b></i>	<i><b>Total</b></i>	
	<i><b>Solicitado</b></i>	<i><b>Recomen- dado</b></i>		<i><b>Solicitado</b></i>	<i><b>Recomen- dado</b></i>
TOTAL					

### 05 — Resumen de gastos según el objeto

<i><b>Descripción</b></i>	<i><b>Gastos efectivos 1966</b></i>	<i><b>Gastos presupuestados 1967</b></i>	<i><b>Proyecto 1968</b></i>	
			<i><b>Solicitado</b></i>	<i><b>Recomendado</b></i>
<b>TOTAL</b>				



### 03 — Trabajos a ejecutar

<i>Descripción</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Metas en unidades de trabajo</i>		
		<i>Real 1966</i>	<i>Estimado 1967</i>	<i>Programa 1968</i>

#### 04 — Personal de la actividad

<i><b>Descripción</b></i>	<i><b>Número de personas</b></i>		<i><b>Remuneración</b></i>	<i><b>Total sueldos</b></i>	
	<i><b>Solicitado</b></i>	<i><b>Recomen- dado</b></i>		<i><b>Solicitado</b></i>	<i><b>Recomen- dado</b></i>
TOTAL					





## d) PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS DE CAPITAL

Programa N° .....

## 01 — Descripción

--

## 02 — Unidad ejecutora

## 03 — Composición de los gastos por subprogramas y/o proyectos

<i>Descripción</i>	<i>Gastos efectivos 1966</i>	<i>Gastos presupuestados 1967</i>	<i>Proyecto 1968</i>	
			<i>Solicitado</i>	<i>Recomendado</i>

Subprograma N° .....

## 01 — Descripción

--

## 02 — Gastos por proyectos

Art. e Inc.	Descripción	Gastos efectivos 1966	Gastos presupuestados 1967	Proyecto 1968	
				Solicitado	Recomendado

### 03 — Descripción de los proyectos

10

## Bibliografía general

### I. PUBLICACIONES DE NACIONES UNIDAS

- Dirección de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas, *Manual para la clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico y su función*, E/CN.12/BRW. 1/L.2.
- CEPAL, *El presupuesto como instrumento para la programación del desarrollo económico*, E/CN.12/BRW. 1/L.3.
- Subdirección Fiscal, *Reclasificación de los gastos e ingresos del gobierno en varios países*, E/CN.12/BRW.1/L.4 y ST/ECA/52 Add. 1.
- Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas, *Presupuesto de programas y de ejecución por actividades*, E/CN.12/BRW.1/L.5.
- Subdirección Fiscal y Financiera de las Naciones Unidas, *Contabilidad Económica Nacional y Contabilidad del Sector Público*, E/CN.12/BRW.1/L.6.
- Subdirección Fiscal y Financiera, *Estructura del presupuesto y clasificación de las cuentas del Estado*, N. Y., 1957 (ST/ECA/8).
- Subdirección Fiscal y Financiera, *Contabilidad pública y ejecución del presupuesto*, N. Y., 1952 (ST/ECA/16).
- Informe del Seminario sobre problemas de clasificación y administración presupuestaria*, ciudad de México, 1953 (ST/TAA/Ser.C/14).
- Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación presupuestaria en la región de la CEALO*, Bangkok, 1955 (ST/TAA/Ser.C/25).
- Informe del segundo Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuestaria*, Bangkok, 1957 (E/CN.11/L.51).
- Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuestaria en Sudamérica*, Santiago, 1959 (ST.TAO/Ser.C/39).
- Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuestaria en Africa*, Addis Abbeba, 1961.
- Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuestaria en Sudamérica*, Santiago, 1962 (E/CN.12/634).
- Informe del Seminario sobre problemas de reclasificación y administración presupuestaria en Centroamérica*, San José, 1963 (E/CN.12/692).
- Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Manual de presupuestos por programas y actividades*, E/CN.12/BRW. 2/L.4.
- Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Anexo: *Los presupuestos por programas y actividades para los proyectos de capital*, E/CN.12/BRW.2/L.4.
- Secretaría de la CEPAL, *Algunas consideraciones sobre las relaciones entre la programación del desarrollo y el presupuesto fiscal*, E/CN.12/BRW.2/L.5.
- CEPAL, *Estructura de un programa presupuestario*, E/CN.12/BRW.2/L.6.
- Secretaría de la CEPAL, *La adaptación de la organización presupuestaria a las necesidades de la programación del presupuesto*, E/CN.12/BRW.2/L.8.
- Secretaría de la CEPAL, *La aplicación del presupuesto por programas y actividades a las empresas públicas*, E/CN.12/BRW.2/L.9.
- Secretaría de la CEPAL, *La experiencia de algunos países de América del Sur en materia de reforma presupuestaria*, E/CN.12/BRW.2/L.10.

- Secretaría de la CEPAL, *Reseña de los trabajos de reclasificación de los gastos e ingresos públicos en los países de América del Sur*.
- CEPAL, *Informe del Grupo de Trabajo sobre Contabilidad Fiscal Uniforme*, Santiago, 1964 (ST/ECLA/CONF.17/L.3/Rev.1).
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, *Esquema uniforme de clasificación de las cuentas del sector público adaptado a los países de América Latina* (ST/ECLA/CONF.17/L.1).
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, *Sistema de contabilidad fiscal uniforme para los presupuestos por programas en América Latina* (ST/ECLA/CONF.17/L.2).
- Fiscal and Financial Branch of the Department of Economic and Social Affairs, *Relationship Between Government Planning and Budgeting*, IBRW.1/L.4.
- Economic Development Branch of ECAFE, *The Use of The Public Sector Accounts for Development Planning*, IBRW.1/L.7.
- Fiscal and Financial Branch, *Links Between Economic and Functional Classification of Government Transactions and Classifications in Programme and Performance Budgeting*, IBRW.1/L.9.
- Fiscal and Financial Branch, *An Introductory note on a Methodology for Revenue Forecasting in Developing Countries*, IBRW.1/L.10.

## II. SISTEMAS PRESUPUESTARIOS COMPARADOS

- Fiscal and Financial Branch of the Department of Economic and Social Affairs, *Review of Developments in the Budget Field*, IBRW.1/L.4.
- Research and Planning Division of ECE, *Economic Planning and Budgeting in the USSR*, IBRW.1/L.6.
- Regional Fiscal Adviser, Economic Commission for Africa, *Budgeting and Budget Management in Africa*, IBRW.1/L.11.
- Budget Programming Experts of the Latin American Institute for Economic and Social Planning, *Latin America's Experience in the Use of the Public Sector Budget as an Instrument of Development Planning*, IBRW.1/L.12.
- Yukihiro Fukuda, Ministry of Finance, Japan, *The Relationship Between Economic Development Planning and Budgeting*, IBRW.1/P.1.
- Vejislav Kravic, Federal Secretariat for Finances, *The Yugoslav Budgetary System*, IBRW.1/P.2.
- Jorn Borglum Jensen, Ministry of Finance, Copenhagen, *Some Danish Experiences in Budgeting and Planning*, IBRW.1/P.4.
- Th. A. Stevers, Financial Section, Central Planning Bureau, *Some Netherland Experience on Central Government Budgeting and Economic Planning*, IBRW.1/P.5.
- Haim Stoessel, Budget Department, Ministry of Finance, Israel, *The Relationship Between Budgeting and Economic Development Planning*, IBRW.1/P.7.
- M. Lequeret, Department for Economic and Financial Studies, Ministry of Finance, France, *La Traduction en Termes Budgetaires des Plans de Development — Evolution Recente*, IBRW.1/P.9.
- Mushin Ozbay, Advisor, Ministry of Finance, *Planing and Budgeting in Turkey*, IBRW.1/P.10.
- Shiv Singh, Joint Secretary to the Govt. of India Ministry of Finance (Department of Economic Affairs), *Salient Features of Budgetary Re-classification in India*, IBRW.1/P.12.
- Shiv Naubh Singh, Joint Secretary to the Govt. of India, Ministry of Finance (Department of Economic Affairs), *Relationship Between Planning and Government Budgeting*.
- G. P. O. Chikelu, *Government Budgeting, Economic Planning and Classification of Government Accounts in Nigeria*, IBRW.1/P.14.
- N. V. Garetsky, *Coordination of the Processes of Drafting the Budget and the National-economic Plan in the USSR*, IBRW.1/P.15.

## III. PUBLICACIONES LATINOAMERICANAS

- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, *Los Sistemas Presupuestarios Latinoamericanos*, Santiago, 1964.
- Documento preparado por los participantes de Chile, *Problemas en la aplicación de un presupuesto por programas*, E/CN.12/BRW.1/2.
- CEPAL, *El sistema presupuestario en Chile*, E/CN.12/BRW.1/L.7.
- Documento preparado por los participantes de Chile, *La reforma presupuestaria chilena*, E/CN.12/BRW.1/3.
- Jorge Irisity, *El sistema de presupuestos cuadrienales del Uruguay y sus posibilidades para la aplicación de la técnica de presupuestos por programas*, BRW.2/1.
- Edison Gnazzo, *Gastos e ingresos públicos del Uruguay*, BRW.2/2.
- Brígido Rodríguez Báez, *Aspectos del sistema presupuestario del Paraguay*, BRW.2/3.
- Contaduría General de la Nación, *Clasificación funcional de los gastos presupuestales del Uruguay*, BRW.2/4.
- Oscar Gandarillas V., Antenor Santa Cruz y Fernando Bueno, *Introducción del presupuesto por programas en Bolivia*, BRW.2/5.
- Dirección Nacional del Presupuesto, *Organización administrativa y presupuestal de Colombia*, BRW.2/6.
- Dirección Nacional del Presupuesto, *Administración y ejecución presupuestal en Colombia*, BRW.2/8.
- Luis Ercone, *Ensayo de clasificación económico-funcional de los gastos públicos del Presupuesto Nacional Argentino para el ejercicio 1962*, BRW.2/9.
- Dario Pavez, Andrés España y Enrique Narciso Guerra, *Experiencia de Venezuela en la implantación del sistema de presupuesto programa*, BRW.2/10.
- Agnello Uchoa Bittencourt, *Orçamentos Públicos no Brasil*, BRW.2/11.
- Phedor Emmanuel, *Algunas observaciones sobre los desarrollos en la Administración Presupuestaria en Surinam*, BRW.2/12.
- Juan Ignacio Jiménez, *El presupuesto funcional o por programas*, Programa de Capacitación CEPAL/DOAT, Lima, mayo de 1962.
- Félix Pando, *Conceptos básicos del Seminario de Contabilidad de Costos*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Curso Básico de Santiago, febrero de 1963.
- Raúl Barnes y Jorge Irisity, *Control y Evaluación en el sistema de Presupuesto por Programas*, Mim., San Salvador, julio de 1964.
- Harvey Walker, *Curso de Elaboración y Ejecución Presupuestaria*, ESAPAC, San José, Costa Rica, diciembre de 1962.
- Jean Peset, *Técnica del Presupuesto*, ESAPAC, San José, Costa Rica, octubre de 1962.
- Gonzalo Martner, *Los presupuestos gubernamentales*, Editorial Universitaria, Santiago, Chile.
- Roberto José de Andrade, *Técnicas de Orçamento Programa do sua aplicação no Brasil*, Río de Janeiro, 1965.
- Marconi Isolan, *O orçamento público como Instrumento de Programação*, Porto Alegre, 1964.
- Conselho de Desenvolvimento do Estado de Rio Grande do Sul, *Bases para implantação de orçamento por programa no Rio Grande do Sul (Trabajo Preliminar)*, 1962.
- Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste, *Programação orçamentaria*, II Curso de Desenvolvimento Economico, 1962.
- Instituto Nacional de Planificación del Perú, *La planificación peruana*, Lima, 1963.
- Ministerio de Hacienda y Comercio del Perú, *Presupuesto del gobierno central*, Perú, 1963.
- Ley Orgánica de la Hacienda Pública*, Venezuela, 1961.
- Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal*, Venezuela, 1963.
- Dirección General del Presupuesto, *Proyecto de presupuesto por programas*, Caracas, 1963.
- Dirección General del Presupuesto, *Manual de presupuesto programa*, Caracas, 1961

- Darío Pavez y Carlos Matus, *Un sistema de presupuesto programa*, Caracas, 1961.
- Dirección Nacional de Presupuesto, *Manual de preparación del presupuesto*, Bogotá, 1960.
- Dirección Nacional de Presupuesto, *Resumen del Presupuesto*, Bogotá.
- Dirección Nacional de Presupuesto, *Análisis económico del presupuesto*, Bogotá.
- Dirección Nacional de Presupuesto, *Boletín de la Dirección del Presupuesto*, Bogotá.
- Dirección Nacional de Presupuesto, *Presupuesto de Colombia*, Bogotá, Anual.
- Dirección Nacional de Presupuesto, *La técnica de presupuesto por programas*, Bogotá, 1961.
- Ley Orgánica del Presupuesto de Chile*, Santiago, 1959.
- Dirección General de Presupuesto, *Programas del Gobierno contenidos en la Ley de Presupuesto para el año 1958*, Santiago, 1958.
- Dirección General de Presupuesto, *Presupuesto de Ingresos y Gastos*, Santiago, Anual.
- Ministerio de Hacienda, *Presupuesto General de la Nación*, La Paz, 1962.
- Ministerio de Hacienda, *El presupuesto por programas en Bolivia*, La Paz, 1961.
- Comisión Técnica del Presupuesto, *Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, año fiscal de 1963*, Ecuador.
- Comisión Técnica del Presupuesto, Anexo Informativo: *Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado*, año fiscal de 1963, Quito, 1962.
- Secretaría Técnica de Administración, *Manual del presupuesto por programas*, Quito, 1965.
- Ley de Presupuesto Ordinario de la República*, para el año 1962, Costa Rica.
- Dictamen de Mayoría del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el año 1963*, Costa Rica.
- Ley de la Administración Financiera de la República*, Costa Rica, 1954.
- Dirección General de Presupuesto, *Presupuesto General de la Nación, Anexo del personal de la Administración Central, ejercicio fiscal de 1963*, Asunción.
- Dirección General de Presupuesto, *Proyecto de Presupuesto (Ejercicio Financiero, 1963)*, Asunción.
- Dirección General de Presupuesto, *Ley Orgánica de Presupuesto N° 845*, Asunción.
- Dirección General de Presupuesto, *Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República*, Nicaragua, 1962-63.
- Dirección General de Planificación y Administración, *Compilación de las leyes de la Dirección General de Planificación y Administración*, Panamá, 1961.
- Dirección General de Planificación y Administración, *Manual de Presupuesto*, Panamá, 1961.
- Cuba, *Manual del presupuesto programa*, Habana, 1960.
- Fernando Murillo Bonilla, *Observaciones preliminares al establecimiento de un sistema universitario de presupuesto por programas y actividades*, San José, Costa Rica, BRW.3/1.
- Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de Panamá, *Aspectos generales del sistema presupuestario panameño*, BRW.3/2.
- Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Economía y Hacienda de Honduras, *Proceso presupuestario*, BRW.3/3.
- Dirección General de Presupuesto de Honduras, *Manual de clasificaciones presupuestarias* (Versión preliminar), BRW.3/4.
- Dirección General de Presupuesto de Honduras, *Ejemplo de presentación del documento presupuestario según la técnica de presupuesto por programas*, BRW.3/5.
- Dirección General de Presupuesto de Honduras, *Anexo desglosado de gastos según renglones de la "Clasificación por Objeto Específico"*, BRW.3/6.
- Dirección General de Honduras, *Anexo desglosado de "Sueldos y Salarios Permanentes"*, BRW.3/7.
- Oficina de Planificación, Departamento de Planes Anuales de Costa Rica, *Manual del Presupuesto Económico por Programas y Actividades* (Versión Preliminar), BRW.3/8.

Dirección General del Presupuesto de El Salvador, *Instructivos y formularios sobre la planificación económica y elaboración del presupuesto por programa*, BRW.3/9.

#### IV. EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN ESTADOS UNIDOS

##### General

- Atomic Energy Commission, *Example of Budget Instructions; Control of Construction Obligation and Costs; Function and Responsibilities, Budget Division; Budget Division Report for the 9th Semi-Annual Report to Congress; Budget Procedure*.
- Borth, Daniel, *Hoover Commission Recommendations on Budgeting and Accounting*, C.E.C., febrero de 1950.
- Benson, George C. S., *Financial Control and Integration*, Harper, 1934.
- Browne, Vincent, *The Control of the Public Budget*, Public Affairs Press, 1949.
- Brundage, Percival, *A Critical Look at the Budget Process*, PAR, N° 4, 1954.
- Buck, A. E., *Financing Canadian Government*, PAS, 1949.
- , *The Budget in Governments of Today*, 1934.
- , *Public Budgeting*, Harper, 1929.
- , *The Development of the Budget Idea in the U. S.*, Waldo's Ideas and Issues.
- Burkhead, Jesse, *Federal Budgetary Developments: 1947-48*, PAP, N° 4, 1948.
- , "The Balanced Budget", *Quarterly Journal Economics*, mayo de 1954.
- Chamber of Commerce of the U. S., *The Federal Budget System, How it Works, How it Can Be Improved*, 1954.
- Chatters and Hoover, *An Inventory of Gobernamental Activitties in the U. S.*, MFOA, 1947.
- Chubb, Basil, *The Control of Public Expenditures*, Oxford Press, 1952.
- Cleveland and Buck, *The Budget and Responsible Government*, Macmillan, 1920.
- Collet, Merrill, *The Role of Budget Planning and Personnel as Staff Services*, PAR, verano de 1945.
- Colm, Gerhard, *Experience in the Use of Social Accounting in the U. S.*
- , *The Need for Further Budget Reform: A Joint Statement*, National Planning Association, 1955.
- Committee for Economic Development, *Control of Federal Government Expenditures*, 1955.
- Dawes, Charles, *The First Year of the Budget of the U. S.*, Harper, 1923.
- Dirks, F. C., "Recent Progress in the Federal Budget", *National Tax Journal*, N° 2, junio de 1954.
- Egger, Rowland, *Power is Not Enough*, State Government, agosto de 1940.
- Fabricant, Solomon, *The Trend of Government Activity in the U. S. Since 1900*, National Bureau of Economic Research, 1952.
- Fortune Magazine*, "The Budget is Out of Control", marzo de 1950; "The Dreadful Deficit", febrero de 1950.
- Gant, Hemphill, y L. Hendrickson, *Budgeting for Research at the Naval Research Lab*, mimeo., diciembre de 1950.
- Glassen, Chester, *Evolution of Federal Budgetary Administration Through Statutory Enactments*, Executive Orders and Administrative Interpretation.
- Herman, Robert, *Revenue Estimating in New York State Government*, 1952.
- Hicks, Ursula, "The Control of Public Expenditures", *Public Finance*, Vol. VIII, 1953.
- Huzar, Elias, *The Purse and the Sword*, Cornell, 1950.
- Industrial College of the Armed Forces, *Economic Mobilization Studies, The Federal Budget*, 1951.
- Key, V. O., *The Lack of a Budgetary Theory*, APSR, diciembre de 1940.
- Lawton, Frederick, *Legislative-Executive Relationships in Budgeting as Viewed by the Executive*, PAR, verano de 1953.
- Lewis, Verne, *Budgetary Administration in the U. S. Department of Agriculture*, 1940.



- , *Toward a Theory of Budgeting*, PAR, invierno de 1952.
- Loeffler, Herman, "Alice in Budget-Land", *National Tax Journal*, marzo de 1951.
- March, Michael, "A Comment on Budgetary Improvement in the National Government (In reply to Alice)", *National Tax Journal*, junio de 1952.
- Mimeo. *Significant Dates in the Development of American National Budgeting*.
- Miller, H. F., *The Army Budget Process*, 1952, mimeo.
- Mimeo. *Budget Formulation Duties of a Budget Office*.
- Mimeo. *Estimating Obligations for Personal Services*.
- Mimeo. *Estimating Non-Personal Costs*.
- Mimeo. *Definitions of Terms Commonly Used in Public Budgeting*.
- Mimeo. *Budget Formulation: Agency Procedure for Budget Preparation*.
- Mimeo. *Budget Preparation: Materials Relating to Program Planning and Budget Formulation*.
- Mimeo. *Departmental Budget Procedure*.
- Mimeo. *Budget Formulation Duties of a Budget Office*.
- Jump, *Excerpts from Budgetary and Financial Administration in an Operating Department of the Federal Government*, Princeton, 1939.
- Maylor, E. E., "The Federal Budget", *The Annals*, noviembre de 1949.
- Pearson, Norman, *The Budgeting Function in the Department of Agriculture*, PAR, invierno de 1943.
- Powell, Fred, *Control of Federal Expenditures: A Documentary History, 1775-1894*, Brookings, 1939.
- Price, Don, *General Dawes and Executive Staff Work*, PAR, verano de 1951.
- Price, James, *Budget and People: A Positive Approach*, 1955, mimeo.
- Symposium on Budget Theory*, PAR, invierno de 1950.
- Rawson, Herbert, *The Formulation of the Federal Budget*, Public Policy, 1941.
- Sagan, John, *An Analysis of Federal Budgets*, CEC, agosto de 1951.
- Seckler-Hudson, Cathryn, *Budgeting, An Instrument of Planning and Management*, 7 volúmenes.
- Seuko, D. T., *The Federal Financial System*, Brookings, 1940.
- Sherwood, Frank, "Descentralizing the Budget Process", *Public Management*, junio de 1955.
- Smith, Harold, *The Budget as an Instrument of Legislative Control and Executive Management*, PAR, verano de 1944.
- , *The Management of your Government*, McGraw-Hill, 1945.
- Sundelson, J. Wilner, *Budgetary Methods in National and State Governments*, NYS, 1938, Special Report of States Tax Commission, N° 14.
- Staats, Elmer, *Problems of Expenditure Control in the Federal Government*, Proceedings of the National Tax Association, 1951.
- Stourm, Rene, *The Budget*, Appleton, 1917.
- Tax Policy*, "Problems in Classifying Public Expenditures", abril-mayo de 1954.
- Tickton, Sidney, *The Budget in Transition*, National Planning Association, 1955.
- Todd, Richard, *Confederate Finance*, Un. Ga. Press, 1955.
- Budget and Accounting: Task Force Report on Fiscal Budgeting and Accounting Activities*, U. S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 1949.
- , *Task Force Report, Budget and Accounting*, U. S. Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, 1955.
- Work Measurement in Performance Budgeting and Management Improvement*, U. S. Bureau of Budget, marzo de 1950.
- The Budget in Brief*, U. S. Bureau of Budget.
- Instruction for the Preparation and Submission of Annual Budget Estimates*, U. S. Bureau of Budget, Budget Circular A-11, 9 de agosto de 1954.
- The Need for a National Budget System*, U. S. Congress, 62 C, 2S, H. Doc. N° 854, 1912.
- Budgeting and Accounting Act of 1921*, U. S. Congress, 67C, Public Law 13, 42 Stat., 20.

- U. S. Congress, 81 C. 2 S., *Hearings before the Comm. on Expenditures, H. of Rep. on the Budgetary and Accounting Procedures Act of 1950*, 11 de julio de 1950.
- U. S. Congress, 81 C. 2 S., *Hearings before Sen. Comm. on Expenditures, on S. 2054, To improve Budgeting, Accounting and Auditing Methods of the Federal Govt.*, 27 de febrero-7 de marzo de 1950.
- U. S. Congress, 83 C. 2 S. *Budgetary and Financial Problems of the U. S.*, Staff Stury. N° 6, 1954.
- U. S. Department of Agriculture, *Administrative Regulations*, 1954.
- U. S. Dept. Ag., *Principal Steps in the Making of Federal Appropriation*, chart, 1952.
- U. S. Dept. Ag., *Management, Relationships of the Director of Finance*, por Joseph Wheeler, 15 de marzo de 1954.
- U. S. Dept. Ar., *Aspects of Budgetary Administration*, 9 de febrero de 1950.
- U. S. Dept. Ag., *Report of the Director of Finance*, 1953.
- U. S. Dept. Ag., *Budgetary Responsibilities of the Office of Budget and Finance*, por Joseph Wheeler, mayo de 1954.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Instructions for Classifying Statistics on Government Finances*.
- U. S. Dept. Commerce, Office of Budget and Management, *Budget Handbook*, 1948.
- Vandermuelen, H. J., *Guideposts for Measuring the Efficiency of Governmental Expenditures*, PAR, invierno de 1950.
- Willoughby, W., *The National Budget System with Suggestions for its Improvement*, Johns Hopking Press, 1927.
- Wilmerding, Lucius, *The Spending Power*.
- Salker, Robert. *William A. Jurn: The Staff Officer as a Personality*, PAR, otoño de 1954.
- Williams, John. *The Flexible Budget*, Maple Press, 1934.

#### *Presupuesto de capital*

- Dean, Joel, *Capital Budgeting*, Columbia Press, 1951.
- Hall, Albert H., *The Preparation and Administration of a Municipal Capital Budget*, Pub. N° 16, NYS. Conference of Mayors, 1932.
- Mc. Manual, Robert, *A Study of the Debt Position and the Problem of Financing Capital Improvements for the City of Hartford, Connecticut*, Syracuse University, 1948.
- "Municipal Finance, Planning and Financing", *Capital Improvements*, Vol. XXVI, N° 4, mayo de 1954.
- Stout, Sally, Cowan, *Procedures for Capital Construction Budgeting in NY State*, Syracuse University, 1955.

#### *Organización y funciones de la Oficina de Presupuestos*

- Holcomb, An N., *Over-all Financial Planning Through the Bureau of the Budget*, PAR, primavera de 1941.
- Latham, Earl, *Executive Management and the Federal Field Service*, PAR, invierno de 1945, (BOB field offices).
- Maass, Arthur, "In Accord with the Program of the President: An essay on Staffing the Presidency", *Public Policy*, IV article I, part II.
- Morstein-Marx, Fritz, *The Bureau of the Budget: Its Evolution and Present Role*, APSR, agosto de 1945.
- Neustadt, Richard, *Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance*, APSR, septiembre de 1954.
- Pearson, N. M., "General Administrative Staff to Aid the President", PAR, primavera de 1944.
- , *The Bureau of the Budget: From Routine Business to General Staff*, PAR, primavera de 1943.
- Perloff, H. S., "Budgetary Symbolism", *Public Policy*, II, 1941.

- Sapp, Carl, *Executive Assistance in the Legislative Process*, PAR, invierno de 1946.
- Smith Harold, "A day in the Federal Bureau of the Budget", *Municipal Finance*, febrero de 1941.
- U. S., BOB: *Functions and Organization*, mimeo., octubre de 1953.
- Rawson, "Formulation of the Federal Budget", *Public Policy*.
- U. S. BOB, *Excerpts From the Principle Laws Relating to the BOB*, mimeo., agosto de 1953.
- U. S. BOB, *Staff Orientation Manual*, 1951.
- Williams, J. D., *The Impounding of Funds by the BOB*, Inter-University Case Comm. N° 28, noviembre de 1955.

### *Presupuesto-programa*

- Atomic Energy Commission, *Principles of Cost-Performance Budgeting*, mimeo., 1954.
- Borth, Daniel, *Performance Budgeting in the Federal Government*, CBC, 1950.
- Buck, A. E., "Performance Budgeting for the Federal Government", *Tax Review*, julio de 1949.
- Burrows, Don S., "A Program Approach to Federal Budgeting", *Harvard Bus. Review*, mayo de 1949.
- Glassen, Chester, *Development of the Performance Budget Structure in the Department of the Army*, septiembre de 1949 a junio de 1951, Syracuse University, 1953.
- Harton, Holmes and Donaho, "Performance Budget in Public Health Management", *Am. Journal Public Health*, febrero de 1953.
- Kull, Donald, *Budget Administration in the TVA*, Univ. Tennessee, 1948.
- Kull, *Decentralized Budget Administration in the TVA*, PAR, invierno de 1949.
- Congressional Reaction to the Performance Budget Concept*, mimeo.
- Mosher, Frederick G., *Program Budgeting: Theory and Practice*, PAS, 1954.
- Novick, David, *Which Program Do We Mean In Program Budgeting?*, Rand Corporation, 1954.
- Roberts, Ralph, *Better Management of Federal Programs Through Application of Performance Budget Techniques*, mimeo., 9 de marzo de 1951.
- Sekler-Hudson, Cathryn, "Performance Budgeting in the Government of the United States", *Public Finance*, N° 4, 1952.
- Sekler-Hudson, "Performance Budgeting in Government", *Advanced Management*, marzo de 1953.
- U. S., Department of the Army, *What Savings Can be Attributed to the Adoption of the Performance Budget?*, mimeo.
- U. S. BOB, *Toward A Better Budget On a Performance Basis*, mimeo., s.f.
- U. S. BOB, *The Accounting Basis for Performance Budgeting and Improved Management*, mimeo., s.f.
- U. S. Department of the Treasury, *Performance Reporting in the U. S. Treasury Department*, mayo de 1950.
- United Nations, *A Manual for Programme and Reformance Budget*, N. Y., 1962.

### 1) *Estatat*

- Jaycox, Joseph, *The Outlook for Performance Budgeting in NYS*, Syracuse University, 1954.
- Logan and Donaho, *The Performance Budget and Legislative Review*, State Government, julio de 1953.

### New York State:

- 1) *Report of Advisory Committee on Program Accounting and Performance Budgeting*, noviembre de 1954 (on Homer Folks T. B. hospital).
- 2) *Program Accounting Test-Rensselaer County*, Department of Health, enero de 1955.

- 3) *Performance Budgeting Installation NYS Rehabilitation Hospital*, julio de 1955.
- 4) *Performance Budgeting for the Hudson River State Hospital*, noviembre de 1955.

## 2) *Municipal*

- Cope, Orin, "The Performance Budget", *Municipal Finance, Tax Digest*, diciembre de 1952.
- Cunningham, Thomas, *Performance Budgeting in Richmond, Virginia*. Tesis de maestría no publicada, Syracuse University, 1954.
- Donaho, John, "The Performance Budget", *Municipal Finance*, febrero de 1950.
- Leask, Samuel, "Performance Budgeting-Los Angeles", *Tax Digest*, febrero de 1953.
- Municipal Finance*, noviembre de 1955 (entire issued on budgeting and financial management, with emphasis on performance budgeting).
- Performance Budgeting and Unit Cost Accounting for Governmental Units*, MFOA, 1954.
- Ralston, Robert, "Performance Budgeting in Connecticut", *GRA Reporter*, marzo-abril de 1951.
- Robert, Samuel, "Trend Toward Performance Budgeting", *Public Management*, octubre de 1952.
- Rouse, Roderick, "Costing for Municipalities — A Field for Development", *NACA Bulletin*, abril de 1954.
- Sherwood, Frank, "Non-Cost Accounting Approaches to Performance Budgeting", *Public Management*, enero de 1954.
- Sykes, A. Winston, "Performance Budgeting in Municipal Governments", *NACA Bulletin*, diciembre de 1951.
- Terhune, George, *An Administrative Case Study of Performance Budgeting in the City of Los Angeles*, MFOA, 1954.

## *Presupuesto municipal-general*

- Badger, Carolyn, *Tax Accounting Methods in the City of Syracuse*, Syracuse University, 1946.
- Briley, C., Beverly, "Controlling Expenditures", *Municipal Finance*, agosto de 1954.
- Buck, A. E., *Municipal Finance*, Macmillan, 1926.
- , *Municipal Budgets and Budget Making*, Nat. Municipal League, 1925.
- Citizens Budget Commission, *Economy and the New York City Budget*, abril de 1953.
- Folger, M. B., *Budget Procedure in Westchester Country*, mimeo., 1948.
- Gioscia, Marjorie, *The Budget System of Syracuse*, Syracuse University, 1945.
- Gill, Norman, "Big City Budget Methods", *Nat. Mun. Review*, junio de 1943.
- Inglewood, Calif.: *Instructions for Budget Preparation, 1954-55, fiscal year*.
- Long Beach, Calif.: *Budget Directive, 1955; The 1955 Budget*.
- Los Angeles, *Budget Procedure Manual of the City Administrative Office*, 1953.
- Lukens, Matthias, *Organization for Financial Administration in Twenty-Four Cities*, Syracuse University, 1939.
- Mc Gee, Cushmen, *The Finances of the City of New York*, Pressprich Co., 1940.
- Mc Glaufin and Chu, *An Analysis of the Budget and Accounting System of the Village of East Syracuse, N. Y.*, Syracuse University, 1942.
- McManus, Robert, *A Study of the Debt Position and the Problem of Financing Capital Improvements for the City of Hartford, Connecticut*, Syracuse University, 1948.
- Martin, Roscoe, "A Budget Manual for Texas Cities", *Un. Texas Bulletin*, N° 3445, 1934.
- Noore, Lyman, *The City Manager Looks at the Budget*, PAR, verano de 1952.
- ICMA, *Municipal Finance Administration*, 4ª ed.
- Neff, *Municipal Finance*, Mc Guin, 1939.
- New York City Comptroller, *Annual Report*, FY, 1955.

New York State, Dpt. Audit and Control, Division Municipal Affairs:

- a) *Budget Manual for Villages*, 1954;
- b) *Uniform System of Accounts for Villages, Single—Entry Basis 1954*;
- c) *Uniform System of Accounts for Villages Double—Entry Basis 1954*;
- d) *Budget Manual for Counties*, 1951;
- e) *Uniform System of Accounts for Counties*, 1950.

O'Reilly, Richard, *Analysis of Revenues, City of Pacific Grove, Calif.*, Syracuse University, 1949.

Perkins, John A., *Preparation of the Local Budget*, APSR, 1946.

Public Administration Service, *The Municipal Income Tax*, 1955.

*Report of Mayor's Committee on Management Survey, Modern Management for the City of New York*, chp. 5 on the Budget.

"Report to the Mayor's Committee on Management Survey", Item N° 5, *The Financial Problems of the City of New York*, junio de 1952.

*Manual of Budget Instructions and Regulations*, 1952. Richmond, Va.

*Measuring Municipal Activities*, Rudley and Simon, ICMA, 1938.

Robert, Samuel, "Trends and Forecasts in Finance", *Public Management*, diciembre de 1951.

Sherman, Wm., "Trends and Forecasts in Finance", *Public Management*, octubre de 1951.

Sherwood, Frank, "What is Behind the City's Budget?", *Public Management*, abril de 1954.

Sigafoos, Robert, "Municipal Finance and Metropolitan Areas", *Public Management*, junio de 1953.

Taylor, R. E., *Municipal Budget Making*, Chicago, 1935.

Walker, Mabel, *Municipal Expenditures*, John Hopkins Press, 1930.

Cope, Orin K., "Performance Budgeting, San Diego puts Plan into Effect", *Tax Digest*, diciembre de 1950, v. 28, p. 415-418.

Elkins, Eugene R., *Program Budgeting, a Method for Improving Fiscal Management*, West Virginia, University. Morgantown, 1955, 38 p. Bureau for Government Research Publication N° 14, JK3. W39 N° 14.

Harreall, C. A. y Vernon E. Koch, "Basic and Supplemental Budgets, *Public management*, junio de 1960. v. 42, pp. 129-132.

Harton, William R. and others. "Performance Budget, Public Health Management", *American Journal of Public Health*, marzo de 1953. vol. 43, pp. 259-264.

Logan, John W. y John A. Donaho, "Performance Budget and Legislative Review", en *State government*, julio de 1953, v. 25, pp. 185-187.

*City of Los Angeles Budget Manual, 1952-53*, Los Angeles City Administrative Officer, Los Angeles, 1952. v. p. HJ9013.L71e 1953.

—, *Performance budget reporting procedure of the city of Los Angeles*, Los Angeles, 1952, 11p. V. F.

*The Maryland Budget System*, 1 de nov. de 1951. Maryland. Commission on Administrative Organization of the State (Baltimore, 1951). 22 pp. (Its Reports) N° 1. JK3841. A5 N° 1.

*Municipal Finance Administration*, 5th edition, Chicago, International City Manager's Association, 1955. 461 pp., HJ9105, M8.

*An Administrative Case Study of Performance Budgeting in the City of Los Angeles, California*, Chicago, 1954, 31 pp. (Its accounting publication series, Núms. 11-1), Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada.

*The Performance Budgeting*, Municipal Research Bureau of Utica, N. Y., 1950, 3 pp. (Its Your City, N° 21.)

*Next Step in Performance Budgeting, A Golden Opportunity for Municipalities*, New York (City) Citizens Budget Commission, Inc., N. York, 1957, 14 pp. V. F.

*Four Steps to Better Government of New York City: A Plan for Action*, New York (State) Temporary State Commission to Study the Organizational Structure of the Government of the City of New York (Albany, 1953-54, spts. JS1234, A42).

- Preparation of the Budget*, Oklahoma, Division of the Budget (Oklahoma City, 1950) (20 pp.) V. F.
- Oregon, Dept. of Finance and Administration, *The Performance Budget* (budgetary improvement in Oregon state government), 1 de dic. de 1952, Salem (1952), 19 pp. V. F.
- "Performance Budgeting: Has the Theory Worked?", *Public Administration Review*, primavera de 1960, Vol. 20, pp. 63-85.
- Ralston, Robert, "Performance Budgeting in Connecticut", *GRA Reporter*, marzo-abril de 1951, Vol. 3, pp. 1-24.
- Manual of Budget Instructions*, Richmond, Bureau of the Budget, HJ9013, R51e.
- "Richmond Prospers with Performance Budget", *National Municipal Review*, julio de 1951, Vol. 40, pp. 375-377.
- San José, California City Manager, *Budgeting and Budgetary Accounting in San José*, 9 de junio de 1950. San José, Calif. (1950), 30 pp. HJ9205. S3.
- Snyder, Ralph W., "Reappraising Program Budgeting", *Public management*, mayo de 1960, Vol. 42, pp. 98-101.
- Stahl, Steve, "The Performance Budget in Oklahoma", *GRA reporter*, marzo-abril de 1950, Vol. 2, pp. 1-3.
- Sykes, A. Winston, "Performance Budgeting in Municipal Governments", *NACA bulletin*, diciembre de 1951, Vol. 33, pp. 475-485.
- Van Dongen, A. y Van Der Ende, D.A.P.W., "Performance Budget with Special Reference to that of the City of Richmond, Virginia, U.S.A." (*Public finance*, 1953, Vol. 8, N/1, pp. 91-96.)
- Westchester County Budget; Titles and Rates of Pay for Westchester County; Budget Directive*, 1955; *The 1954 Budget*.
- Willmott, John, "How to Install a Budget System", *Public Management*, abril de 1953.

#### *Contabilidad fiscal - federal*

- Bordner, H. W., "Financial and Accounting Administration in the Federal Government", *Accounting Review*, octubre de 1949.
- , "Department of Defence Views on Cost Basis of Accounting in Financial Control", *Federal Accounting*, marzo de 1955.
- , *The Development of Army Accounting*, PAR, primavera de 1949.
- , "Federal Government Accounting Principles", *Federal Accountant*, septiembre de 1954.
- Brasfield, Karney, "The Role of Accounting in Cost Budgeting", *Federal Accountant*, diciembre de 1954.
- Comptroller General, *The Contribution of Accounting to Better Management*, GPO, 15 de agosto de 1952.
- Federal Accountant*, Vol. 3, N° 3, Symposium: "The Accountant and the Budget."
- , Special Issue, 19 de enero de 1952, "Symposium on Internal Control".
- Gearhart, Harold, "Integration of Treasury and Agency Accounts", *Federal Accountant*, diciembre de 1954.
- GAO, Treasury, BOB, *The Joint Program for Improving Accounting in the Federal Government*, enero de 1953.
- , *Annual Progress Report to Improve Accounting in the Federal Government*, 31 de diciembre de 1954.
- Kohler, Eric, *Accounting Problems of a Government Agency* (activity concept at TVA).
- Long, Robert, "Audit Activities Today in the General Accounting Office", *Federal Accountant*, Vol. 3, N° 4, marzo de 1954.
- Morey and Hackett, *Fundamentals of Governmental Accounting*, Wiley, 1942.
- Reece, Harril, "Responsibility and Activity Accounting in the Federal Government" *Federal Accountant*, Vol. 3, N° 2, diciembre de 1953.

- Rusell, T. E., "An Accounting System with Accrual Features for an Agency Operating on an Annual Appropriation", *Federal Accountant*, Vol. 3, N° 1, septiembre de 1953.
- Simpson, Clark, "Controls in MSA Abroad", *Accounting Review*, enero de 1953.
- U. N. Department of Economic Affairs, *Governmental Accounting and Budget Execution*, noviembre de 1952.
- U. S. Congress, 91 C, 2 S, *To Improve Budgeting, Accounting and Auditing Methods of the Federal Government, hearings*, Sen. Comm. on Expenditures in the Executive Departments, febrero de 1950.
- Wood, R. L., "View of the Cost Guard Management on Uses of its New Accounting System", *Federal Accountant*, verano de 1952.
- Sucker, M. K., "Industrial Fund Accounting in the Defence Department", *NACA Bulletin*, enero de 1952.

### *Estatat*

Tannery, Fradger, *State Accounting Procedures*, PAS, 1943.

### *Municipal*

- Badger, Carolyn, *Tax Accounting Methods in the City of Syracuse*, Syracuse University, 1945.
- Chatters, Carl, *Accounting Manual for Small Cities*, Pub. N° 1, MFOA, 1933.
- Chatters and Tanner, *Municipal, and Governmental Accounting*, Prentice-Hall, 1940.
- Dreher, Richard, "Cost Accounting — A Managerial Aid", *Public Management*, mayo de 1952.
- Marley, Warren, *A Manual of Accounting and Financial Procedures in Iowa Towns and Cities*, State University of Iowa, Institute of Public Affairs, 1954.
- Municipal Finance*, "Cost Accounting, Symposium", febrero de 1950.
- Nat'l Comm. on Govt'l. Accounting, *A Standard Classification of Municipal Accounts*, MFOA, 1953.
- Municipal Budget Procedure and Budgetary Accounting*, MFOA, Accounting Publication N° 9, 1942.
- Simplified Municipal Accounting, 1950* (Manual for smaller governmental units), MFOA.
- Model Accrual Budget Law*, 1946, Nat'l Municipal League.
- Model Cash Budget Law*, 1948, Nat'l Municipal League.
- Tiller, Carl, *Governmental Cost Accounting*, MFOA, 1940.





## *Índice de cuadros*

1. América Latina: Participación de los gastos fiscales en defensa, educación y salud pública en el producto interno bruto	13
2. América Latina: Composición funcional de algunos gastos del gobierno central	14
3. América Latina: Distribución funcional de los gastos del gobierno central	16
4. América Latina: Distribución económica de los gastos del sector público en países seleccionados	19
5. América Latina: Distribución económica de los gastos del gobierno central	21
6. América Latina: Carga fiscal sobre el ingreso nacional neto	23
7. América Latina: Composición de los ingresos corrientes, 1959	24
8. América Latina: Déficit fiscales como porcentajes del total de gastos	35
9. Esquema de la integración de la planificación de largo, mediano y corto plazo con el presupuesto fiscal	64
10. Clasificación del sector gubernamental con criterio territorial	98
11. Estructura del sector público, clasificado por sectores institucionales	99
12. Estructura del sector público, según criterio económico	103
13. Clasificación institucional y territorial del sector público	104
14. Ubicación del sector público de la economía nacional	105
15. América Central: Clasificación de los gastos según su objeto	110-1
16. América del Sur: Clasificación de los gastos según su objeto	112-3
17. América del Sur: Clasificación económica de los gastos	118-9
18. América Central: Clasificación económica de los gastos	120-1
19. América del Sur: Clasificación de los ingresos	122-3
20. América Central: Clasificación de los ingresos	124-5
21. América del Sur: Clasificación de los gastos por funciones	126-7
22. América Central: Clasificación de los gastos por funciones	128-9
23. Clasificación por sectores	132
24. República Árabe Unida: Clasificación sectorial	132
25. Checoslovaquia: Clasificación sectorial	133
26. Estado de Rio Grande do Sul: Clasificación sectorial	134
27. Centroamérica: Presupuesto-programa regional, 1965	135
28. Clasificación económico-funcional	139
29. Clasificación económico-institucional	141
30. Clasificación funcional-institucional	142
31. Clasificación institucional-por objeto del gasto	143
32-A. Clasificación por programas y por objeto del gasto	144
32-B. Clasificación sectorial por programas	145
33. Clasificación institucional-por programas	146
34. Clasificación de los planes y presupuestos del sector público	149

35. Uso de las diferentes clasificaciones presupuestarias en los planes y presupuestos anuales	150
36. A. Presupuesto del gobierno general	152-3
37. 1. Presupuesto del gobierno central	154-5
38. 2. Presupuesto de los gobiernos provinciales, estatales o departamentales	156-7
39. 3. Presupuestos de los gobiernos municipales	158-9
40. 4. Presupuesto de los organismos de seguridad social	160-1
41. 5. Presupuesto de los organismos descentralizados	162-3
42. B. Presupuesto de las empresas públicas	164-5
43. Esquema para la elaboración de un diagnóstico del sector público	181-2
44. Esquema ilustrativo de un subprograma de alfabetización	205
45. Filipinas: Programa de administración de bibliotecas. Educación profesional	207
46. Filipinas: Programa de salud pública	208
47. Filipinas: Programa de producción de arroz y maíz y ordenación de bosques	209
48. Filipinas: Programa de conservación y reparación de caminos y construcciones	210
49. Filipinas: Programa de administración presupuestaria	210
50. Filipinas: Medición del trabajo	212
51. Venezuela: Medidas del trabajo	213
52. Ecuador: Medidas de trabajo en el programa de construcción de carreteras, sector Santo Domingo-Novillo	214
53. Colombia: Clasificación económica de los gastos e ingresos de la empresa nacional de telecomunicaciones	218

### *Índice de gráficas y esquemas\**

Clasificación esquemática de las transacciones del sector gubernamental	116
República Árabe Unida: Clasificación por sectores	166-8
Bolivia: Estructura del presupuesto de gastos del sector público	169-71
República Dominicana: Esquema de la estructura del presupuesto del sector público	171-3
Necesidad y meta de la alfabetización	202
Metas del programa de alfabetización	202
Ejemplo de subprograma de alfabetización	202
Tarea de alfabetización	203
Costo del personal asignado	204
Programa de operación	219-20
República Dominicana: Presupuesto del sector fábrica de la Corporación Azucarera Dominicana	221-3
Costo de un programa de fabricación	225
Clasificación por programas de la Empresa de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	227

\* Véase el índice de cuadros.

Programas de inversión de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	228
Programas V y VI del presupuesto de rentas y gastos del municipio de Medellín 1960, en Colombia	229-31
Actividades de un proyecto de estructura de un edificio	240
Tabla de secuencias para un proyecto estructural de un edificio	242
Plan para un proyecto estructural de un edificio	245
México: Tabla de tiempos del proyecto de construcción de la empresa "La Villita"	247
Brasil: Estado de Guanabara: Proyecto de urbanización y comunicaciones	248
Brasil: Estado de Guanabara: Tabla de distribución de tiempo del proyecto de urbanización	249
Gráfica del ciclo del método de trayectoria crítica	252
Presupuesto del Ecuador	259-61
Formulario para la presentación de programas	267
Modelo de presentación de programas en Filipinas	268
Estructura de un programa del presupuesto de Filipinas	269-79
Programa de protección y aprovechamiento de los recursos forestales en Estados Unidos	280-8
Programa de control de la tuberculosis en el presupuesto de Puerto Rico	289-90
Programa de salud mental en el presupuesto de Puerto Rico	290-2
Presentación de un programa de salud pública, República de Ghana	292-4
Programa de educación vocacional de Venezuela	294-308
Programa de riegos del Ministerio de Agricultura de Bolivia, 1965	309-13
Programa de protección de la salud del Ministerio de Salud Pública de Nicaragua	314-8
Programa de protección y fomento agrícola ganadero del Ministerio de Recursos Naturales de Honduras, 1965	319-23
Presentación de programas de capital	326
Programa del Reclamation Bureau de los Estados Unidos	326-39
Un programa de capital del presupuesto del Paraguay	339-43
Un programa de capital en el presupuesto de Ecuador	343-6
Estudio comparativo de los sistemas presupuestarios de los países de América del Sur	382-4
Estudio comparativo de los sistemas presupuestarios de América Central, Panamá y México	387-8
Estudio comparativo de los sistemas presupuestarios de los países del Caribe	389-90
Esquema de clasificación institucional del sector público	391-2
Esquema de clasificación de los gastos según su objeto	397-406
Esquema simplificado de clasificación de las transacciones del gobierno según su carácter económico	424-7
Esquema de clasificación funcional	445-8
Clasificación de los gastos públicos por sectores de actividad	455-61
Clasificación por programas del sector educación	466-9
Clasificación por programas del sector sanidad	469-73
Clasificación por programas del sector agropecuario	473-7
Clasificación por programas del sector transportes	478-82

impreso en editorial melo, s. a.  
av. año de juárez 226 local d - méxico 13, d. f.  
tres mil ejemplares y sobrantes para reposición  
9 de junio de 1978