

ESG

ESTUDOS ESPECIAIS



6

Un Estudio sobre Presupues-
to por Programas.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Un Estudio sobre Presupues-
to por Programas.

Trabajo elaborado en equipo, por
Andrés Humberto Sánchez, Carlos
Alberto Erazo Moya, Efrain Ariz-
curinaga Rossel, Pablo Rodrigo
Sánchez Montúfar, Rafael Fernan-
do Arturo Nuño Llano, Victor Hu-
go Vásquez Rodríguez, como parti-
cipantes del Curso de Administra-
ción para el Desarrollo de 1970.

Río de Janeiro,
febrero 1971.

circulación restringida

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Presidente - Luiz Simões Lopes

Diretor - Executivo - Alim Pedro

CONSELHO DIRETOR

Presidente - Luiz Simões Lopes

Vice-Presidente - Eugênio Gudim

MEMBROS - Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Carlos Medeiros Silva, João Carlos Vital, Jorge Oscar de Mello Flôres, José Joaquim de Sá Freire Alvim e Rubens d'Almada Horta Pôrto.

CONSELHO CURADOR

Presidente - Maurício Nabuco

Vice-Presidente - Alberto Pires Amarante

MEMBROS - Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Antônio Garcia de Miranda Netto, Antônio Ribeiro França Filho, Apolônio Jorge de Faria Salles, Ary Frederico Tórres, Asterio Dardeau Vieira, Carlos Alberto de Carvalho Pinto, Celso Timponi, César Reis de Cantanhedo e Almeida, Francisco Montojos, Heitor Campello Duarte, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José de Nazarete Teixeira Dias, Mário Paulo de Brito, Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, Paulo de Tarso Leal, Rafael da Silva Xavier e Theodoro Arthou.

ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diretor
Athyr Guimarães

Coordenador Geral de
Ensino

Werner Grau

Coordenador Geral de
Relações Internacionais

Euro Feliciano Alves

Coordenador Geral de
Pesquisa

Breno Genari

COORDENADORES DE ÁREA

Reynaldo Barros
Moysés Jacob Lilienbaum
Carlos Augusto Callou
Francisco Oswaldo Dornelles

SECRETÁRIO

Carlos Augusto Pires

Série de Estudos Especiais

O presente trabalho é parte de uma série de publicações contínuas da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, e elaboradas pelos membros permanentes ou temporários de seu corpo docente, bem como pelos participantes de seus cursos e apresentados como trabalhos de estágio. Estas publicações têm três objetivos principais: (a) servir como informação didática complementar para seus cursos básicos, (b) para utilização por parte de organizações e centros de estudo e/ou pesquisa com interesse nestas áreas, e (c) para envio aos ex-alunos de seus cursos, como leitura de atualização ou complementação de curso.

Os estudos prendem-se a quatro áreas principais: Administração para o Desenvolvimento, Política e Administração Tributária, Política e Administração Aduaneira e Administração de Projetos, que constituem os cursos básicos ministrados pela Escola. É importante notar que não se trata de trabalho definitivo, salvo exceções. São primeiras abordagens do tema, muitas vezes em carácter preliminar, como um estágio que antecede uma eventual ampliação para fins de publicação como monografia ou livro.

Os trabalhos são reproduzidos na língua original em que foi escrito, sejam espanhol ou português, e constituem esforços originais. Sua reprodução - a não ser pequenos trechos para citação em trabalhos acadêmicos - é vetada, sem a prévia autorização da Direção da Escola. Por outro lado, os conceitos emitidos nesta série não refletem necessariamente a posição da Escola com relação ao problema tratado, e sim a do autor ou autores.

Exemplares desta série, ou números adicionais do presente trabalho, poderão ser obtidos através de solicitação escrita à Direção da Escola Interamericana de Administração Pública. - Praia de Botafogo, 190 - Rio de Janeiro - Caixa Postal 21.120.

Títulos já Publicados

- nº 1 Estudo dos Regimes de Trânsito Aduaneiro, Admissão Temporária e Exportação Temporária.
- nº 2 Consideraciones sobre el impuesto al patrimonio.
- nº 3 El empleo sistemático de la programación control y evaluación en los servicios de fiscalización.
- nº 4 A integração da Amazônia e a ALALC.
- nº 5 Tratamiento fiscal de los lucros no distribuidos.

SUMARIO

- 1 - INTRODUCCIÓN.
- 2 - ASPECTOS GENERALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.
 - 2.1 - Conceptos teóricos y doctrinales del Presupuesto por Programas.
 - 2.2 - Concepto de Presupuesto por Programas.
 - 2.3 - Diferencia entre el Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas.
 - 2.4 - Ventajas del Sistema de Presupuesto por Programas.
 - 2.4.1 - El Presupuesto por Programas como instrumento de planificación.
 - 2.4.2 - El Presupuesto por Programas como revelador de ineficiencias.
 - 2.4.3 - El Presupuesto por Programas como promotor del mejoramiento de la Organización Administrativa.
 - 2.4.4 - El Presupuesto por Programas como nexo entre la planificación y la actividad administrativa.
 - 2.4.5 - El Presupuesto por Programa como auto-generador de su propio perfeccionamiento.
- 3 - CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.
 - 3.1 - Principios básicos de las clasificaciones.
 - 3.1.1 - Eficacia.
 - 3.1.2 - Uniformidad.
 - 3.1.3 - Practicidad.
 - 3.1.4 - Flexibilidad.
 - 3.2 - Objetivos que deben perseguir las clasificaciones.
 - 3.3 - Tipos de clasificaciones.
 - 3.3.1 - La clasificación económica de los ingresos.
 - 3.3.2 - La clasificación institucional.
 - 3.3.3 - La clasificación por funciones.
 - 3.3.4 - La clasificación económica de los gastos.
 - 3.3.5 - La clasificación por objeto del gasto.
 - 3.3.6 - La clasificación por programas y actividades.
4. - ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.
 - 4.1 - Elaboración.
 - 4.1.1 - Determinación de niveles de actividad fiscal.

- 4.1.2 - Preparación del presupuesto a nivel de unidad ejecutiva.
- 4.1.3 - Presentación de proyecto a la Oficina Central de Presupuesto.
- 4.1.4 - Evaluación del proyecto.
- 4.1.5 - Confección del presupuesto definitivo.
- 4.2 - Discusión y aprobación.
- 4.3 - Ejecución.
 - 4.3.1 - Plan financiero.
 - 4.3.2 - Plan de trabajo.
 - 4.3.3 - Programa de recaudación de ingresos.
 - 4.3.4 - Sistema de información financiera y física.
 - 4.3.5 - Programa actualizado.
- 4.4 - Organización y atribuciones para la ejecución del Presupuesto-programa.
- 4.5 - Evaluación.
- 4.6 - Control.
 - 4.6.1 - El control del cumplimiento de las metas.
 - 4.6.2 - Control de eficiencia.
 - 4.6.3 - Control del gasto.
- 4.7 - Niveles programáticos.
 - 4.7.1 - Presupuesto por programas.
 - 4.7.2 - Programa.
 - 4.7.3 - Subprograma.
 - 4.7.4 - Actividad.
 - 4.7.5 - Tareas.
 - 4.7.6 - Proyecto.
 - 4.7.7 - Obra.
 - 4.7.8 - Trabajo.
 - 4.7.9 - Apropiación.
 - 4.7.10 - Asignación.
- 4.8 - Cronología de la elaboración de presupuesto en algunos Países Latinoamericanos.
 - 4.8.1.- Programa en el Brasil.
 - 4.8.2 - Calendario del Presupuesto-programa en Ecuador.
 - 4.8.2.1-Preparación.
 - 4.8.2.2-Discusión y aprobación.
 - 4.8.2.3-Operación - operaciones previas.
 - 4.8.2.4-Auditoria.
- 5 - ANALISIS DEL TRABAJO "LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA PANI—
FICACIÓN EN AMÉRICA LATINA".

- 5.1 - Sectorialización de planes y presupuestos.
- 5.2 - Nomenclaturas uniformes para programas y proyectos.
- 5.3 - Clasificación uniforme por objeto del gasto.
- 5.4 - Estructura de los programas presupuestarios.
 - 5.4.1 - Clasificación sectorial global.
 - 5.4.2 - Clasificación funcional.
 - 5.4.3 - Clasificación económica.
- 5.5 - De la coordinación de los planes de desarrollo y presupuestos públicos.
- 5.6 - De las reformas.
 - 5.6.1 - Programas de ejecución presupuestaria.
 - 5.6.2 - Las reformas a los sistemas contables.
 - 5.6.3 - Medición de costos por programas.
 - 5.6.4 - Medición y control de resultados.
 - 5.6.5 - Mejoras en la organización presupuestaria.
- 5.7 - De las conclusiones.
- 6 - EL PRESUPUESTO-PROGRAMA EN AMÉRICA LATINA (Análisis de casos)
 - 6.1 - Bosquejo histórico
 - 6.1.1 - Las reformas en Ecuador.
 - 6.1.2 - Las reformas en Bolivia.
 - 6.1.3 - Las reformas en Panamá.
 - 6.1.4 - Las reformas en República Dominicana.
 - 6.1.5 - Las reformas en Brasil.
 - 6.2 - Organización Administrativa de las Direcciones de Presupuesto.
 - 6.2.1 - Programación presupuestaria.
 - 6.2.2 - Administración presupuestaria.
 - 6.2.3 - Organización y métodos.
 - 6.2.4 - Ejemplos de organización presupuestaria en algunos países de América Latina.
 - 6.3 - Análisis de las recomendaciones de las reuniones de presupuesto de Centro-América y Panamá.
 - 6.3.1 - Organización de las Direcciones de Presupuesto.
 - 6.3.2 - Formulación, programación y preparación de los presupuestos de ingresos y gastos.
 - 6.3.3 - Ejecución presupuestaria.
 - 6.3.4 - Contabilidad presupuestaria.
 - 6.3.5 - Control y evaluación presupuestaria.
 - 6.3.6 - Recomendaciones de carácter general.

INTRODUCCION

Durante años el concepto de presupuesto estuvo confinado a la idea de un programa anual de gastos. Hoy en día se da igual énfasis al presupuesto de ingresos. La idea de incorporar un presupuesto de ingresos al presupuesto general de gastos se intentó a fin de conocer con alguna veracidad el monto de recursos con que se contaba para dar satisfacción a intereses múltiples y diversos que competían a proyectos de inversión de largo plazo, los gastos de capital, los impuestos legales, tales como los intereses de la deuda pública, y en general el costo de operaciones del gobierno mismo.

No sólo por su magnitud y radio de acción sino que también por su composición y su complejidad, el presupuesto gubernamental provee un índice significativo de la filosofía estatal practicada por los gobiernos. Sin embargo, el hecho de conocer la disponibilidad de recursos globales y de poder cuantificar las necesidades, no daba una idea precisa de la forma en que el dinero era gastado para financiar los programas, los proyectos y las actividades gubernamentales. Las asignaciones no aparecían en el presupuesto adjudicados a proyectos o actividades determinadas, sino que a amplios sectores de la actividad nacional. De esta manera, la posibilidad de controlar la adjudicación de partidas para pagos determinados quedaba entregada al contralor interno de los Ministerios o a los jefes de las diferentes reparticiones, pero sobre este control sectorial no era posible un control general de la opinión pública, de otras ramas del gobierno o del nivel político del Ejecutivo. De aquí nació la idea de establecer el presupuesto por programas, el cual enfatiza los fines a servir o que han sido servidos con los recursos fiscales e importa un continuo escrutinio y evaluación de la manera y la oportunidad en que son servidos tales fines, mas bien que en los recursos monetarios gastados.

El presupuesto por programas concentra su atención en el carácter general y en la relativa importancia del trabajo a hacerse o del servicio a presentarse, antes que en las cosas a ser adquiridas, tales como los servicios personales, suministros, equipo, etc. Lo más importante al presupuestar es saber el trabajo o servicio que se va a realizar y lo que ese trabajo o servicio costará.

Presumiblemente, un enfoque semejante del presupuesto posibilitaría al Congreso concentrar su atención en asuntos de política y colocaría tanto al logro como al costo en situación de ser controlado y evaluado tanto por el Congreso como por la opinión pública. Así, el contenido del presupuesto abarcaría una evaluación de lo que se ha hecho, un inventario de lo que se está haciendo y una proyección de las necesidades futuras en términos de actividades y costo.

Catheryne Seckler-Hudson, considera al presupuesto por programas o actividades como:

- a) La formulación y adopción de un plan de actividades y

programas por un determinado período de tiempo;

- b) la compatibilización del costo del programa con los recursos disponibles;
- c) la realización del plan autorizado dentro del tiempo programado y a un costo posible para los recursos disponibles" ¹

Este plan de actividades debería caer dentro de la política pública general del gobierno, en términos de la cual cada programa, proyecto o actividad es justificable ante el presidente y ante el Congreso.

El proceso presupuestario está íntimamente entrelazado con cada uno de los procesos mayores de la administración, incluido el proceso de formulación y reformulación de la política administrativa. Desde que el presupuesto es esencialmente una predicción, y por lo tanto un plan, el proceso del presupuesto está íntimamente relacionado o es una parte del proceso de planificación, porque el presupuesto sugiere planes de financiamiento para programas y actividades de corto plazo, de plazo intermedio y de largo plazo.

De la misma manera, el proceso presupuestario tiene íntima relación con el proceso de informar, no sólo al Presidente sino que también al Congreso y al público en general, acerca de las actividades y servicios que prestan las diversas reparticiones, departamentos y secciones de la administración. En los procesos de organización y de operación, el presupuesto nuevamente tiene una enorme influencia. La eficiencia administrativa, la evaluación del trabajo, la clasificación de proyectos y la contabilidad administrativa, están condicionadas por el presupuesto, en su calidad de instrumento de planificación y de predicción.

El establecimiento de asignaciones o cuotas presupuestarias que condicionan la cantidad y el tipo del gasto, son influenciadas vitalmente por el presupuesto y a su vez afectan las realizaciones de la administración. El establecimiento de ahorros y reservas influencia volumen de gastos a realizarse. En suma, el presupuesto no sólo se relaciona con símbolos monetarios, sino que con programas y actividades gubernamentales. Es un continuo y permanente proceso de predicción y de administración de los fines del gobierno; y dentro del gobierno, el presupuesto es un instrumento de planificación de política fiscal, de manejo y de la administración misma.

En general, el presupuesto sirve el propósito de establecer un sistema de comunicación dentro del área de formulación de la política y de ejecución de ella, de tal manera que el intercambio de información en el presupuesto, en su calidad de instrumento de planificación y de

¹ - Catheryn Seckler-Hudson, Performance budgeting in government. Advanced Management, March 1953, p.6.

administración de los asuntos de la Nación, puede y debe servir los siguientes propósitos:

- a) Proveer por una consideración y reconsideración sistemática de los objetivos de largo plazo del gobierno;
- b) proveer la información básica para un examen continuo de las relaciones entre el presupuesto público y la economía privada, y en consecuencia, promover las decisiones que tiendan a mejorar dichas relaciones;
- c) proveer un cuadro comprensivo de los múltiples programas y actividades de las unidades del gobierno y alentar una evaluación comparativa de estas materias en términos de sus costos relativos;
- d) proveer una base para un efectivo y continuo trabajo de relación entre el Congreso, el Ejecutivo y el Administrativo, en la importante materia de compartir la responsabilidad por los programas y políticas gubernamentales.

Conceptos teóricos y doctrinales del presupuesto por programas

La concepción programática del presupuesto no es nueva. Si se examinan los presupuestos de algunos países a comienzos del siglo actual y se estudian los principios en que se basaban, es posible apreciar en ellos la presencia de ciertos indicios o rudimentos de lo que hoy se llama presupuesto por programas.

En el presupuesto tradicional las asignaciones presupuestarias se hacían en función de objetivos más o menos precisos y no para dar un minucioso detalle de los diferentes gastos en que era necesario incurrir para mantener en funcionamiento a las diversas oficinas. Esto era más lógico por cuanto la tendencia natural es la de asignar fondos para el cumplimiento de objetivos y no la de proporcionar recursos sin indicar su finalidad.

Lamentablemente la evolución de esos sistemas presupuestarios no se orientó a describir los objetivos que se debía cumplir ni a determinar los recursos necesarios para lograrlos. Por el contrario tendió el desarrollo del control jurídico y contable, abandonándose paulatinamente la idea de planificación en que estaban basados y con lo que pidió el paso a una creciente rutina administrativa.

A medida que se han ido ampliando funciones y responsabilidades de los diferentes organismos, los sistemas de control fueron haciéndose más rígidos para tratar de que la administración de los crecientes recursos se efectuará dentro de un marco de honradez y legalidad. Aunque no puede negarse que la preocupación por el correcto manejo de los fondos era justificada, lo contradictorio y perjudicial fué que el aumento del control formal diluyó en forma creciente la responsabilidad, al mismo tiempo que complicó y aumentó la lentitud del funcionamiento de la maquinaria administrativa. Así, la aplicación de los medios de control terminó por anteponerse a la finalidad esencial de los organismos, que es la satisfacción de las necesidades a fin de mejorar las condiciones de vida e impulsar el crecimiento económico.

El énfasis excesivo en los controles formales jurídicos y contables, determinó que la especificación de objetivos prácticamente desapareciera de los documentos presupuestarios y que estos se transformaran paulatinamente en una simple lista de los diferentes bienes y servicios cuya adquisición se autoriza efectuar a los diferentes servicios públicos. Este proceso de deterioro y disminución de la utilidad del instrumento presupuestario ha sido bastante agudo en los sistemas Latinoamericanos de administración financiera.

En consecuencia, esta situación dió lugar a la necesidad de retornar a la sana filosofía de los antiguos sistemas presupuestarios,

señalando con claridad y precisión los objetivos que se debían cumplir en el ejercicio financiero, ligando la adquisición de recursos humanos y materiales al logro de esos objetivos. La aplicación de la técnica de presupuesto por programas tiene precisamente esta finalidad.

2.2

Concepto de presupuesto por programas

El presupuesto por programas pone especial atención a los objetivos que han de alcanzarse a través de la ejecución del presupuesto y a los costos totales que ello implica. Su estructura se basa en las actividades que deben desarrollarse para alcanzar las metas y cumplir los objetivos señalados en los planes de mediano y largo plazo.

Una vez que el presupuesto se ha preparado en esta forma, generalmente este documento es aprobado por las autoridades competentes y adquiere el carácter de un contrato entre las partes (cuando se trata del Presupuesto Fiscal).

El Organismo por tanto adquiere la responsabilidad de cumplir con las metas fijadas para la satisfacción de las necesidades en la forma en que se ha especificado en el Presupuesto. En la etapa de ejecución del presupuesto se tiene que delegar esta responsabilidad al organismo que ha tomado a su cargo directo el cumplimiento de una meta con los fondos asignados. A fin de hacer efectiva esta delegación se tiene que establecer un sistema de control de las operaciones a través de los mecanismos de contabilidad e informes de progresos, destinados a asegurar el cumplimiento de la meta fijada en el presupuesto.

Por consiguiente, el control de la ejecución en el presupuesto por programas tiene por objeto garantizar la producción de bienes o la prestación de servicios en la forma en que las instituciones responsables lo han planeado. El sistema de informes financieros y de avance físico se establece para contar con informaciones periódicas sobre el trabajo realizado y los gastos incurridos y poder analizar y comparar el trabajo planeado con los gastos previstos en el periodo correspondientes.

En el nuevo sistema es fundamental formular y ejecutar el presupuesto en función del trabajo que ha de ejecutarse o de los servicios que han de prestarse para cumplir las metas de los programas y encuadrarse al logro de los objetivos de los planes de mediano o largo plazo. Por consiguiente, uno de los requisitos más importantes de esta técnica es el de contar con un plan de clasificación que permitan a los organismos elaborar y presentar sus proyectos de presupuesto a base de las actividades que deben desarrollar para cumplir con los objetivos de largo plazo. En términos generales, dicha clasificación divide el esfuerzo total de cada dependencia en tres amplias categorías; programas, actividad y proyecto. Estas categorías, debidamente identificadas con las unidades de organización encargadas de su ejecución, contribuyen a que dichas unidades calculen sus necesidades financieras en función de las tareas o trabajos que han de ejecutar y las finalidades que han de cumplir y constituyen la es-

estructura básica sobre la cual deben descansar los sistemas de presuposición, de contabilidad y de informes de progreso.

Como se ha visto la técnica del presupuesto por programas persigue superar los defectos del presupuesto tradicional mediante la formulación y ejecución del presupuesto en función de los planes de trabajo y la asignación de recursos para el cumplimiento de las metas fijadas en ellos. Al preparar los programas de trabajo en conformidad a las directivas de los planes globales de largo plazo, como son los planes de desarrollo económico y social, la organización administrativa actúa en función del cumplimiento de los objetivos fijados por la comunidad y se transforma en instrumento de ejecución y control de los planes de los organismos Estatales o de desarrollo regional.

En resumen, el presupuesto por programas es aquel que presenta los propósitos y objetivos para los cuales se solicitan los fondos, el costo de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos y la información cuantitativa que trata de medir el trabajo que debe realizarse dentro de cada programa por la unidad responsable de su ejecución, para lograr los resultados que se desea obtener. En consecuencia, el presupuesto por programas permite conocer los objetivos y las metas que se quiere lograr, el costo y magnitud de las actividades que se realizarán para alcanzarlos y la unidad administrativa responsable de la ejecución de dichas actividades.

2.3 Diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas.

Una de las principales diferencias que se puede anotar entre el Presupuesto tradicional y el Presupuesto por programas es la forma de asignar los recursos; en el primero los recursos se asignan a servicios y unidades administrativas de acuerdo al objeto de los gastos, en tanto que en el segundo los recursos se asignan para cumplir metas específicas y para el desarrollo de las actividades necesarias para lograr dichas metas.

Además es necesario comparar los dos tipos de presupuestos considerando las funciones de un sistema presupuestario relacionadas con el control de la eficiencia con que se producen los servicios públicos, por una parte, y la creación de instrumentos operativos de planificación, por las otras.

Considerado como un instrumento de planificación, el presupuesto por programas permite transformar los objetivos generales de un plan en presupuestos operativos anuales expresados en los distintos programas del documento presupuestario.

El Presupuesto Tradicional al asignar recursos por unidades administrativas oculta los objetivos de la actividad de los organismos e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones concretas que deben realizarse cada año para alcanzarlas. Además, en el presupuesto tradicional no se requiere la formulación de programas ope

rativos anuales ya que basta con preparar proyectos de gastos basándose en las asignaciones de años anteriores y en una estimación de los posibles aumentos de egresos debido al crecimiento de la actividad del servicio, el aumento de precio de ciertos bienes y servicios, etc.

En cuanto al problema del control de la eficiencia con que se producen los servicios debe señalarse que el sistema de presupuesto tradicional no permite evaluarla ni medirla. El sistema de presupuesto tradicional, al presupuestar por unidades administrativas, oculta la información sobre las actividades y por lo tanto impide el estudio de la eficiencia.

En la formulación del presupuesto una de las interrogantes básicas es la que se refiere a los objetivos que se desea alcanzar. Si no existe una coordinación estrecha entre planificación y formulación de presupuesto, la respuesta a la interrogante anterior será rutinaria y pasiva, es decir, se hará lo mismo que antes. La falta de metas anuales y el supuesto de "eficiencia" en el funcionamiento de los servicios lleva a tratar de mantener las condiciones existentes en relación al monto de los recursos disponibles o a solicitar aumentos en base a posibles aumentos "vegetativo" de gastos, pero sin preocuparse de analizar la calidad y eficiencia de servicios prestados o de comparar lo que se entrega a la comunidad en lo que esta requiere para la satisfacción de las necesidades.

Esquemáticamente los principales diferencias podrían mostrarse en la siguiente forma:

=====		
ELEMENTOS DE COMPARACION	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
=====		
1) Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del gobierno.	Enfatiza lo que se realizará con los fondos disponibles.
2) Utilidad para la planificación.	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios.	Forma parte del proceso de planificación transformando los objetivos generales de los planes, en presupuestos operativos anuales.
3) Determinación de objetivos y metas.	Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos, de plazos medio y largo.
4) Asignación de recursos.	Se asignan a unidades administrativas para realizar gastos según su objeto.	Se asignan recursos para el cumplimiento de las metas de los programas.

Cont.

ELEMENTOS DE COMPARACION	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
5) Control de ejecución.	Pone énfasis en el control financiero legal.	Pone énfasis en las realizaciones de los programas.
6) Evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos.	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la Administración.
7) Determinación de la responsabilidad en la Administración del Presupuesto.	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa y acentúa la responsabilidad puramente formal.	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzarse.
8) Duplicación de atribuciones.	No permite identificar las atribuciones duplicadas.	Por la clasificación combinada funcional-institucional identifica la atribuciones duplicadas.
- Por el uso de los sistemas de clasificación.	La clasificación Institucional y por objeto del gasto no se prestan para análisis de la política fiscal.	Por las clasificaciones utilizadas: económica, funcional, por programas, Institucional por objetos. Por resultados permiten analizar la política fiscal.
- Por la forma de presentación.	Muy inorgánica, anatómica y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores y con amplia información sobre el gasto.
- Por la naturaleza del proceso presupuestario.	Proceso empírico y mecánico.	Proceso con base técnica y características bien definidas.

2.4

Ventajas del sistema de presupuesto por programas

Los objetivos básicos que se han perseguido a través de la aplicación de la técnica del presupuesto por programas varían de acuerdo a la época y países, en que se ha aplicado. No obstante, para efectos de análisis es posible clasificar dichos objetivos en los siguientes grupos:

a) Los que persiguen obtener mayor eficiencia y economía;

- b) los que tienden a medir el costo de las actividades que se realizan para cumplir los programas;
- c) los que tratan de utilizar el presupuesto como instrumento operativo - de ejecución de planes de largo y mediano plazo.

Seguendo el análisis de acuerdo a estos conceptos, se podría decir que las principales ventajas que presenta la aplicación de esta técnica serían:

2.4.1 - El presupuesto por programas como instrumento de planificación.

En los países subdesarrollados se ha tratado de usar el Presupuesto por programas como herramienta de planificación, a partir de esta última década.

Con respecto a los esfuerzos para transformar el Presupuesto en un instrumento operativo del sistema de planificación se plantea la duda de si es conveniente o no, aplicar la técnica del Presupuesto por Programas cuando no existe un sistema de planificación ni planes de largo o mediano plazo. Puede afirmarse, que aún en la ausencia de un sistema de planificación o de planes, el Presupuesto por Programas siempre constituirá un instrumento de planificación por las siguientes razones:

- a) Porque pone de manifiesto al administrador la necesidad de planificar.

El proceso presupuestario programático obliga, a los funcionarios, a pensar en términos de objetivos y le sirve como instrumento para convencerse de la necesidad de planificar. En efecto, en el proceso de formulación presupuestaria, en vez de preguntarle al Administrador, cómo se acostumbra en el Presupuesto tradicional, cuándo necesita en términos monetarios y de recurso físico para el próximo ejercicio financiero, se le va a preguntar qué es lo que va hacer. Esta forma de justificar la petición de fondos obliga al administrador responsable a solicitar la ayuda de otras personas, de sus asesores especialmente, para que la determinen los objetivos básicos y las actividades que deben desarrollarse en el futuro, para cumplir esos objetivos. La repetición de este proceso contribuye efectivamente a formar consciencia en la Administración Pública de que es necesario contar con un instrumento global que oriente la actividad anual de los servicios.

- b) Porque provoca un cambio de mentalidad en el Administrador y se convierte en promotor de la planificación.

El Presupuesto por Programas contribuye a que se comprenda mejor el significado práctico de la planificación y pone en evidencia la necesidad de programar, con la ventaja de que a diferencia de la mayor parte de los ensayos parciales de planificación que se imponen al servicio desde afuera, en este caso la decisión de planificar constituye una conclusión que parte desde adentro del servicio y, en consecuencia, es muy probable que los planes, que se formulan puedan llevarse a efecto con un

alto grado de eficacia y eficiencia. Esta conclusión bastaría por sí sola para justificar los esfuerzos para introducir esta técnica en la Administración.

o) Porque permite asignar los recursos en forma más racional.

Al presentar el presupuesto estructurado por programas, y fijar los recursos en relación directa a las metas que se pretende alcanzar, se hacen más racionales las decisiones sobre asignación de fondos.

Además de las ventajas enunciadas, en relación con la aplicación del Presupuesto por Programas cuando no existen planes de largo o mediano plazo, esta técnica presenta una serie de ventajas de orden general, aún en su versión más rudimentarias. Estas ventajas pueden resumirse en los siguientes puntos:

2.4.2 - El Presupuesto por Programas como revelador de ineficiencias.

En esta primera etapa, el sistema de presupuesto por programas no puede constituir un instrumento activo de cambio en las prácticas administrativas. Esto es así por varias razones. En primer lugar, en nombre del presupuesto por programas no se puede fomentar el desempleo, lo cual implica presupuestar al margen de pautas técnicas de eficiencia, considerando la disponibilidad actual de personal en las diferentes unidades administrativas. En segundo lugar, por falta de estadística o información, no se dispone en un principio de experiencias concretas en materia de necesidades de materiales, suministros, equipos, etc. para los diferentes programas, actividades y proyectos, por lo cual no pueden sentarse normas sobre la materia. En tercer y último lugar, la postulación de metas de eficiencia está íntimamente ligada a cambios en la organización administrativa. En teoría, los programas, que tienden a satisfacer un mismo tipo de necesidad deberían agruparse bajo un mismo mando, a fin de que sus actividades se puedan realizar conjuntamente en forma más efectiva, o sea, a más bajo costo. Sin embargo, en su inicio, el sistema de presupuesto por programas seguramente deberá implantarse considerando la estructura administrativa actual como invariable en sus aspectos básicos.

Todas las razones señaladas, impiden que en la primera etapa el presupuesto por programas constituye un reflejo de una política deliberada de elevar la eficiencia de la Administración. En cambio, esta técnica cumple con la misión de identificar la ineficiencia, apreciar su magnitud y señalar las prioridades para abordar la compleja tarea de reorganizar la Administración.

2.4.3 - El Presupuesto por Programas como promotor del mejoramiento de la organización administrativa.

El sistema de Presupuesto por Programas constituye un factor importante de mejoramiento de la organización administrativa por las causas que a continuación se indican:

En primer lugar obliga a mejorar los sistemas de informa-

ción estadística, ya que induce al administrador a pensar en que tipo de información estadística se necesitará y cómo debe ordenarse dicha información para obtener un aprovechamiento más racional de los datos estadísticos existentes.

En segundo lugar, el Presupuesto por Programas ayuda a localizar las funciones duplicadas y aún más, contribuye a localizar los vacíos en las atribuciones de los servicios. Por regla general, las Instituciones se crean para cumplir con ciertos objetivos de servicio establecidos en sus Leyes. Con la técnica presupuestaria tradicional suele ser muy difícil darse cuenta si la Institución está cumpliendo o no con esas finalidades, o si además, está cumpliendo otras anexas a las indicadas en su Ley, o, por último, si está dejando de cumplir alguna de las funciones que le fueron encomendadas originalmente. Es decir, a través del Presupuesto tradicional no es posible tratar de visualizar la intención que se tuvo para crear un servicio.

Cuando una Institución, que originalmente fue creada para un determinado objetivo, persigue en la práctica fines diferentes a los señalados en su Ley, se necesita buscar una explicación a esta anomalía, lo cual lleva a realizar un análisis que es muy importante para apreciar su evolución y para organizarla de acuerdo con el marco general de los planes de desarrollo. El presupuesto por programas, al darnos una medida clara de lo que se está haciendo en un servicio nos va a permitir efectuar dicho análisis y ver que atribuciones, que originalmente se le dieron a una Institución, no se están cumpliendo, y, además, nos permitirá averiguar por que no se cumplen. Así, al comparar las diferentes Instituciones será posible darse cuenta de las duplicaciones de atribuciones y actividades entre distintos organismos.

En tercer lugar, la aplicación del Presupuesto por Programas produce una mayor coordinación administrativa. A través de las distintas etapas del proceso de programación y ejecución presupuestaria es posible lograr una mejor coordinación en los distintos niveles administrativos, que se ven obligados a realizar una labor colectiva.

En cuarto lugar, el presupuesto por programas pone de manifiesto la necesidad de racionalizar los procedimientos y métodos administrativos y obliga a abandonar la práctica burocrática tradicional en materia de presupuesto. Los funcionarios encargados de formular el presupuesto ya no podrán continuar basando sus estimaciones de gasto solamente en la experiencia de años anteriores y se verán obligados a adoptar actitudes más positivas, tales como precisar el sentido y la cuantía de las acciones que pretenden realizar, la forma más eficiente de organizarse para cumplirlas, etc... Todo esto se traduce, a poco de operar el sistema, en un progresivo cambio de los procedimientos y métodos administrativos, así como de la mentalidad del funcionario, que facilita y promueve las futuras reorganizaciones.

2.4.4 - El Presupuesto por Programas como nexo entre la planificación y la actividad de la administración.

Aún, bajo una forma rudimentaria el presupuesto por programas permite establecer una coordinación entre la fijación de metas generales a largo plazo y las acciones anuales que refleja el presupuesto.

La estructura de los programas para fines de planificación debería coincidir dentro de lo posible con la estructura de programas presupuestarios. Ello facilitaría la confrontación entre los planes formulados y los programas presupuestados. Toda la información fundamental necesaria para verificar el cumplimiento de planes se registrará en el Presupuesto. En esta forma el Presupuesto por programas terminará con el divorcio entre los objetivos generales la aprobación de los programas de acción inmediata de los servicios.

2.4.5 - El Presupuesto por programas como auto-generador de su propio perfeccionamiento.

La sola implantación del sistema de presupuesto por programas crea las condiciones para su propio perfeccionamiento, lo cual a su vez, trasciende a todo el sistema de planificación.

En primer lugar, el Presupuesto por Programas requerirá de toda una organización sectorial responsable de formular y supervigilar los presupuestos. Esta organización sectorial de presupuestos constituye en la práctica la avanzada de la organización sectorial de planificación. La creación de la organización presupuestal hace más urgente la creación de la organización de planificación.

En segundo lugar, la creación de grupos sectoriales cuya función exclusiva es formular presupuestos y controlar su ejecución, lleva necesariamente consigo el mejoramiento de los métodos de formulación de presupuestos, mayor efectividad los controles, etc...

En tercer lugar, el método de presupuestar por objetivos y no por unidades administrativas, así como la implantación de una clasificación única de partidas presupuestarias ajustada a las necesidades de las oficinas de planificación, permite entregar periódicamente a la Oficina Central y oficinas sectoriales responsables de formular programas, una valiosa información que hará posible sentar sobre bases más firmes los trabajos de planificación.

Por último, debe destacarse que el cambio de mentalidad que provoca en los funcionarios y empleados el sistema de presupuesto por programas, es también una garantía de que los planes para elevar la eficiencia administrativa general encontrarán un apoyo más amplio.

3

CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

En la presentación de estas clasificaciones queremos dar testimonio de los avances obtenidos en la introducción de un instrumento -

valioso para el análisis presupuestario, sin embargo, en honor a la brevidad y por ser un tema ampliamente discutido y sobre el cual existe abundante material bibliográfico, solo analizaremos en forma muy somera los -característicos de las ordenaciones de gastos usadas actualmente por la mayoría de los Países Latinoamericanos. Entre estos podemos mencionar:

Clasificación Económica de los Ingresos

Clasificación Institucional

Clasificación por funciones

Clasificación Económica de los Gastos

Clasificación por Objeto del Gasto

Clasificación por programas y actividades

Las citadas clasificaciones están operando en los países -mostrados, suministrando informaciones valiosísimas para la elaboración de los planes de desarrollo económico y social.

El sector público ejecuta una gran cantidad de operaciones de ingresos y gastos para desarrollar sus actividades, de modo que para estudiarlas y analizarlas, es necesario dar un ordenamiento a la serie de datos, informaciones antecedentes que se refieren a la mencionada cantidad de operaciones de ingresos y gastos.

Para cumplir con este objetivo, existe un conjunto de métodos de clasificaciones de las transacciones del gobierno, que ya hemos enunciado anteriormente.

3.1 Principios Básicos de las Clasificaciones

Hay una serie de características que debe reunir un sistema de clasificaciones presupuestarias, ellas son:

- 3.1.1 - Eficacia - La clasificación presupuestaria debe presentar la información que se necesita y en la forma requerida. Es decir, que debe ser útil para el análisis que se pretende realizar.
- 3.1.2 - Uniformidad - En lo posible, los gastos de todas las dependencias del gobierno, deberán ser tratados en forma similar, para facilitar las comparaciones. La uniformidad, en ningún momento debe afectar a la eficacia.
- 3.1.3 - Practicidad - Debe tenderse a que la clasificación presupuesta -ría ayude en la administración del presupuesto y que no signifi -que un entorpecimiento para la ejecución del mismo.

Al mismo tiempo que sea de fácil aplicación, permita conta-

bilizar las transacciones financieras.

3.1.4 - Flexibilidad - Con relación a esta característica, no debe existir un exceso en la especificación de los gastos, lo cual, restringe la agilidad en la administración del presupuesto.

3.2 Objetivos que deben perseguir las clasificaciones

Los propósitos básicos de un sistema de clasificación deben seguir los siguientes ordenados principios:

a) Que las cuentas presupuestarias faciliten el análisis de los efectos que la actividad pública tiene sobre la economía general.

Su influencia y contribución en el desarrollo económico, en la inversión nacional, en la distribución y composición del ingreso nacional, y en el nivel de empleo, etc., etc.

b) Que las cuentas presupuestarias permitan la formulación de los programas y que hagan notar el grado de prioridades entre dichos programas.

c) Que las cuentas presupuestarias faciliten una ágil ejecución presupuestaria; una racional distribución de los gastos en el período de ejecución, de acuerdo con las metas ya establecidas.

d) Debe hacerse posible la contabilidad pública. Debe permitir que cualquier persona ajena a aquéle que lleve las cuentas, pueda hacer un examen de las mismas.

Estos propósitos son aspectos teóricos dentro de un sistema de clasificación a que aspiramos que se cumplan.

3.3 Tipos de Clasificaciones

3.3.1 - La clasificación económica de los ingresos - Hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional, así como verificar la magnitud de la presión tributaria en el sistema económico.

3.3.2 - La clasificación institucional - Es básica para formulación, ejecución y control del presupuesto. Cualquiera que sea la técnica presupuestaria que se utilice, ésta descansa en gran magnitud, en la organización administrativa.

Tanto en el presupuesto tradicional como en la moderna técnica del presupuesto por programas, tiene su base primaria en cada ministerio, departamento u otro organismo estatal, sea central, autónomo o empresa pública.

El conjunto de todas estas unidades creadas con fines político-administrativos, integran el sector público, que, con el sector privado, forman la totalidad de la nación o región.

3.3.3 - La clasificación por funciones - Agrupa los gastos de acuerdo con la finalidad a que se los destina, es decir, según los propósitos a los cuales se encamina la actividad gubernamental, tales como:

- a) Servicios Generales (Administración General)
- b) Servicios Sociales
- c) Servicios Económicos

Existen una gran discrepancia entre la clasificación funcional y la institucional, dada la complejidad de las funciones que realizan los diferentes servicios públicos. Por ejemplo, la función educativa incumbe no sólo al Ministerio de Educación, ya que esta función la cumplen el Ministerio de Fomento, con sus programas de educación y extensión agrícola, industrial, etc.

a) Servicios Generales. Cubren las actividades encaminadas a prestar servicios que requieren el uso del poder compulsivo. Estas actividades no tienen competidores en el sector privado. Corresponden a ellas, por ejemplo, la policía y justicia, la defensa nacional, la administración general propiamente dicha, etc. Todos aquellos servicios relacionados con la administración general del gobierno central y los gobiernos locales, sólo pueden ser atendidos por el Estado.

b) Servicios Sociales. Comprenden las actividades destinadas a procurar servicios sociales básicos, tales como: educación, salud, previsión social, vivienda, etc., los cuales son en su mayor parte atendidos por el Estado, aunque la participación del sector privado puede tener bastante significación.

c) Servicios Económicos. Se refieren a aquel grupo de actividades que se encuentra ligado al sector de empresas privadas. Como ejemplos pueden citarse: la investigación científica, la promoción del comercio, la explotación de los recursos naturales, la reforestación, etc.

Los principales grupos de los servicios económicos comprenden a la agricultura, energía, riego, transporte y comunicaciones y otros.

En estos servicios se hace más frecuente la intervención del sector privado.

Este tipo de clasificación tiene una relación estrechísima con la clasificación programática ya que, es lógico, las funciones para ser cumplidas, deben desarrollarse a través de programas.

3.3.4 - La clasificación económica de los gastos - Tiene por objeto facilitar el material e información para el análisis de los efectos de la actividad del gobierno en la economía general del país.

En los países en vías de desarrollo, en los que el Estado interviene para acelerar el desarrollo económico, la clasificación económica constituye un requisito indispensable para la formulación de programas destinados a incrementar la formación de capital, por cuanto muestra los volúmenes de gastos que se destinan a la inversión pública y qué magnitud interviene el gobierno en la inversión nacional o regional total. La correcta utilización de la clasificación económica implica el reconocimiento de que el presupuesto fiscal produce un impacto en la economía, el mismo que constituye uno de los factores que deben tomarse en cuenta al formularse el presupuesto.

Una clasificación económica es más útil en los niveles superiores del gobierno, y no reviste la misma importancia en niveles inferiores.

La clasificación económica no necesariamente debe incorporarse en el nivel administrativo, en el cual lo que interesa son los programas, los resultados objetivos en los cuales se gasta el dinero. En cambio, constituye una valiosa herramienta de análisis para la programación presupuestaria.

3.3.5 - La clasificación por objeto del gasto - Indica los bienes y servicios que el gobierno adquiere para desarrollar sus actividades, razón por la cual es la más comúnmente usada; en realidad, no existe actualmente un sistema presupuestario que pueda prescindir de este tipo de clasificación.

El propósito primordial de esta clasificación es el de permitir el control de los gastos de las dependencias públicas, lo cual es reflejo de la desconfianza del legislador en la honestidad del funcionario público. Esta clasificación persigue lo siguiente:

- a) Establecer un patrón de cuentas único para todos los servicios, programas y actividades;
- b) fijar una denominación uniforme a las cuentas de una misma naturaleza;
- c) concentrar y consolidar cuentas de la naturaleza parecida o similar;
- d) definir con claridad el tipo de gasto que cubre cada una de las cuentas.

El exceso de detalle de una clasificación por Objeto del Gasto, restringe la discreción del funcionario y frena su capacidad de acción.

3.3.6 - La clasificación por programas y actividades - Se ubica en el nivel de las unidades administrativas y ejecutoras. Establece en forma detallada cada una de las operaciones que deben realizarse a fin de ejecutar las funciones correspondientes a cada departamento. También se le denomina Clasificación de Resultados o clasificación de logros.

En el caso de la clasificación por programas, no existe un esquema que tenga validez para todos los países, ya que cada uno tiene a su cargo diferentes programas distribuidos en distintas unidades administrativas; esto se puede observar en el cuadro de Clasificación de los Programas del Sector Agropecuario, de los países analizados.

Respetando la peculiaridad de cada uno de los países, a continuación se presentan con carácter informativo las principales clasificaciones presupuestarias combinadas, las mismas que permiten formar verdaderas matrices cuya finalidad es la de estudiar, para fines de política presupuestaria, diferentes aspectos de gran interés y desde distintos puntos de vista.

Esta dan al programador presupuestario una visión amplia para la estructuración del presupuesto, sobre la base de una serie de informaciones susceptibles de ser analizados en forma coordinada desde el ángulo económico y funcional, institucional, por objeto de gasto, por programas, etc.

4. ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO ²

4.1 - Elaboración

La programación presupuestaria transforma las metas de largo plazo en metas inmediatas y define su contenido a través de programas de trabajo. Estos deben ser formulados por las unidades administrativas de acuerdo con directrices centrales previamente establecidas por el Organismo Central de Presupuesto o Planificación, así como encuadrarse en las metas y recursos disponibles. Esos límites son dados a conocer a los órganos públicos mediante instrucciones y circulares del Director de Presupuesto a los jefes de Servicio, que contienen las líneas generales que orientarán la distribución de los gastos públicos y las normas a que se sujetarán los presupuestos de cada organismo.

Seguidamente las oficinas públicas presentan al organismo central de presupuesto sus proyectos de programas de operación, los evalúa y establece las prioridades; en el caso de proyectos de inversión, los somete a consideración del organismo central de planificación para la eva-

² El presente capítulo fue sacado del trabajo del Prof. Guillermo E. Molina L. - Etapas do Processo Orçamentario, Publicación interna de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1968.

luación de los proyectos.

Luego se procede a la elaboración del programa global de acción del gobierno, con los programas seleccionados, distinguiéndose los programas sectoriales de actividades. Paralelamente a la elaboración de los programas, se determinan sus costos.

Pasamos entonces a la elaboración del Presupuesto propia - mente dicho: en América Latina es generalmente el Ministerio de Hacienda el encargado de esta tarea. El proyecto de ley presupuestaria es enviado al Congreso Nacional.

El proceso de programación presupuestaria debería tener las siguientes etapas:

- Fijación de niveles de actividad gubernamental.
- Formulación de programas de trabajo en las unidades administrativas.
- Presentación de los programas a las autoridades superiores.
- Formulación del programa global de gobierno y de los programas sectoriales.
- Formulación del presupuesto fiscal.

4.1.1 - Determinación de niveles de actividad fiscal - Aquí se debe distinguir dos casos:

- a) existencia de programas a largo plazo;
- b) inexistencia de esos programas.

En el primer caso, las líneas fundamentales de acción figuran en dicho programa. Basado en él, el organismo central de presupuesto debe instruir a las unidades administrativas sobre los niveles de actividad que el gobierno desea obtener de ellas.

En el segundo caso, que también se aplica cuando se tiene solamente programas sectoriales, se fijan niveles de actividad de acuerdo con ciertos patrones de medida, formulándose un plan anual.

Para tal caso, existen padrones de actividad que permiten al gobierno ver aproximadamente si las metas trazadas por las unidades se ajustan a la realidad económica y social del país. Hay patrones de carácter internacional que muestran los niveles medios de actividades en países que tienen un desarrollo económico similar.

Existen algunos patrones apropiados para la fijación de ni

veles de actividad en materia de desarrollo económico, como por ejemplo: tasas de inversión en el producto nacional; el coeficiente de inversión gubernamental dentro del total de gastos del sector público; el coeficiente capital-producto de la economía; la tasa de participación de los gastos públicos dentro del producto nacional, etc.

Existen también patrones especiales que sirven para programar sectorialmente el desarrollo económico. Por ejemplo, en materia de transportes podemos considerar el número de kilómetros de vías pavimentadas/habitante; km. vías férreas/habitante; toneladas de barcos mercantes/habitantes, etc.

Conociendo los patrones mencionados o de los programas de desarrollo, el organismo central o la Junta de Planificación, comienza a proyectar para el año siguiente los niveles de actividad gubernamental. Así, el gobierno fija los niveles de actividad por sector y procede a la instrucción de las oficinas públicas en todos los niveles.

4.1.2 - Preparación del presupuesto a nivel de unidad ejecutiva - Cada unidad administrativa comienza entonces a preparar cada uno de los proyectos a su cargo para el año siguiente, según los objetivos a largo plazo y los niveles de actividades planeados por las oficinas centrales.

La Oficina particular debe definir entonces sus objetivos, a corto plazo, considerándose los "resultados" a ser alcanzados; fijadas las metas se calcula el volumen de recursos necesarios para cumplirlas, aplicando ciertos coeficientes de rendimiento de los recursos.

Sin embargo, en la realidad no es eso lo que acontece. Considerándose la disponibilidad de recursos y conociéndose los coeficientes aproximados de rendimiento, es proyectado el volumen de trabajo que podrá realizarse en el año siguiente. Esto acarrea la transformación de la administración en rutina, pues no son consideradas las directrices centrales en materia de expansión de ciertos servicios, dejando intacta la organización y procedimientos de trabajo.

Los resultados deseados son jerarquizados de acuerdo con los criterios de prioridades. Luego son establecidos los límites de tiempo, calidad, costos y finalmente los métodos generales para alcanzar los resultados requeridos.

Los programas de cada unidad administrativa representan lo que realmente se puede realizar en cada uno de los organismos. El programa general elaborado se complementa con los programas de trabajos.

4.1.3 - Presentación del proyecto a la Oficina Central de Presupuesto - Preparada el programa de acción, deben ser organizados todos los antecedentes y fundamentos que permitieron su elaboración y presentados convenientemente al organismo central de presupuesto.

El programa debe ser compuesto de un resumen⁺ para facilitar la formulación de un juicio global sobre él; diversos capítulos y ane-

⁺ Al hacer la evaluación de los programas, el Organismo Central de Presupuesto o Planificación trata de la integración de cada programa de cada unidad administrativa, de acuerdo con la clasificación funcional adoptada. El volumen de trabajo se integra y correlaciona debidamente, a fin de establecer con claridad las metas de cada sector de actividad. Así, aparecen las posibles contradicciones, las hipertrofias y las atrofas de los programas. Puede ser necesario entonces ampliar ciertos programas, reducirlos, alterar sus prioridades, etc. De esta manera se ajustan los programas de las unidades administrativas con los límites sectoriales previamente fijados y se formulan los programas sectoriales.

La presentación del resumen tiene por objeto explicar, en las primeras dos o tres páginas, la esencia y el sentido del programa. Es una pequeña información donde aparecerán los datos de la siguiente manera:

- 1) Propósito del Programa. En este ítem se establece la finalidad que tiene el programa; como por ejemplo: mejorar el nivel educativo, aumentar el standard sanitario de la población y otros propósitos más específicos.
- 2) Area Geográfica. Se refiere a la extensión del programa dentro del territorio nacional, si éste abarca un sector, una región o la totalidad del país.
- 3) Metas del Programa. Son establecidos cuantitativamente los bienes, servicios y actividades que van a ser producidos o desarrollados, y la cuantía en que podrá satisfacer la necesidad pública respectiva.
- 4) Recursos para el Programa. Se refieren al volumen de personal, especificando especialidad técnica o administrativa y las cualidades de los empleados: volumen de materiales de consumo que serán necesarios para los programas, equipos mecánicos, etc.
- 5) Presupuesto de acuerdo con el Programa. Indicará los costos de cada una de las metas, estableciendo, separadamente, el costo de personal, materiales de consumo y equipos.
- 6) Derrotero del Programa. Especificará el período de ejecución del Programa, indicando los meses de mayor o menor actividad.
- 7) Evaluación del Programa. Presenta los coeficientes de evaluación empleados y senala los criterios en que se basan.

nos destinados a describir el programa y posibilitar la comprobación de la veracidad de las cifras y datos, de cálculos y provisiones fijadas para establecer las metas, determinar los costos y recursos necesarios.

La explicación en detalle interesa principalmente a los programadores presupuestarios y a los ejecutores de los planes, que deben tomar las medidas de organización y administración que lleven a la realización de los programas.

4.1.4 - Evaluación del proyecto - Luego se procede a la evaluación y elaboración del programa global de gobierno, separándose los sectores respectivos.

Un programa sectorial abarca todas las actividades gubernamentales pertenecientes a un área homogénea, previamente definida. Este programa requiere el establecimiento de metas sectoriales y la dotación respectiva. El nos permite el estudio del conjunto de acciones que tendrán lugar en un campo específico de actividades del Estado, además de coordinar las actividades de organismos afines, aunque ellos pertenezcan a diferentes esferas administrativas. El programa sectorial integra el trabajo de esas unidades administrativas, evitando duplicación de tareas, asegurando así un uso más racional de los recursos de que dispone cada sector de la actividad estatal.

Elaborado el programa sectorial, se pasa a la elaboración del programa global, que implica una evaluación de los programas sectoriales y particulares. Para determinar las prioridades de los programas, consideramos tres aspectos:

a) Justificación del por qué de la aplicación de los recursos en esta o en aquella actividad y por qué serán producidos tales bienes o servicios y no otros. Se decide entonces las razones para recomendar el uso determinado de los recursos;

b) justificación de lo propuesto en el programa, consistiendo en la elección de las alternativas técnicas de ejecución;

c) fecha de inicio práctico del programa, justificando la prioridad del programa en el tiempo.

Los criterios de evaluación son fijados para permitir escoger entre las alternativas posibles en relación al uso de los recursos y, hecho eso, en relación a las técnicas más apropiadas. Se deben también llevar en consideración los aspectos de tiempo, pues se dará prioridad a aquellos programas destinados a terminar obras ya iniciadas, para evitar que recursos ya empleados subsistan improductivos.

Las "ventajas" o "beneficios económicos", o sea, el producto generado, se refiere a la producción total, al valor agregado, a la economía de divisas, a la ocupación o a cualquier otro beneficio tangible.

Algunos programas de gobierno, entretanto, escapan a la posibilidad de medición por el criterio económico, quedando su prioridad en tregada a criterios políticos que escapan a cualquier criterio de medida.

4.1.5 - Confección del presupuesto definitivo - Formulado el programa global de gobierno y estructurados sus capítulos por sectores, con la información financiera obtenida a través de los cálculos de costos, se puede confeccionar un presupuesto gubernamental, de forma que refleje los planes y programas formulados.

4.2 - Discusión y aprobación

Una vez recibido el proyecto de presupuesto, el Presidente de la República juntamente con su Gabinete, examina el documento e introducen las modificaciones convenientes, enviándolo luego al poder legislativo, juntamente con un mensaje que contiene la exposición acerca de la política fiscal del gobierno y un examen de los programas del proyecto de presupuesto.

El Congreso, en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, sigue las normas de la Constitución Política de cada país, que establece sus competencias y limitaciones. El espíritu de la Constitución Política en esta materia, es tradicional, al dar al Congreso atribuciones de carácter fiscalizador.

Hay en la Cámara una comisión de presupuesto que, juntamente con los organismos técnicos del ejecutivo, revisa, analiza y estudia el proyecto. La comisión prepara un relatorio que es sometido al Congreso.

El énfasis en el análisis aislado de las asignaciones, característica del presupuesto tradicional, es substituído por el análisis y discusión de los programas y actividades gubernamentales. Consecuentemente, el análisis presupuestario debe orientarse para el estudio del problema de eficiencia de las operaciones administrativas y especialmente para la determinación de la eficacia de la organización administrativa para alcanzar las metas fijadas. Por otro lado, este procedimiento permite que, en la discusión del presupuesto, disminuya el interés de los parlamentarios por los aspectos puramente formales y por la consideración parcial de asignaciones aisladas.

Apesar de comprobada la conveniencia de la participación activa del parlamento en la elaboración del Presupuesto, hay algunas desventajas que emanan de la imperfección de los sistemas democráticos representativos tradicionales. Ocurre que los legisladores no comprenden no claramente las necesidades reales de los servicios públicos y que no comprendiendo el sentido de los programas gubernamentales, contribuyen para desarticularlos. Es muy frecuente que atiendan preferentemente 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 detrimento de unidades y armonía del plan general. Además, existen

consideraciones de carácter electoral que los inducen a comprometer recursos públicos en obras o actividades secundarias. Todo este conjunto de intereses comunmente lleva a concesiones recíprocas que destruyen las unidades de los programas públicos.

Existen paliativos que procuran amenizar esa situación. Uno de ellos consiste en que el Congreso consigne asignaciones o dotaciones para los programas, a través de la probación de dotaciones globales, cuya distribución solo tiene un carácter informativo al Parlamento; correspondiendo exclusivamente al poder ejecutivo su distribución definitiva. Este sistema permite dar mayor flexibilidad al proceso de ejecución presupuestaria.

Otro método es aquel que impide al Congreso modificar en la aprobación del presupuesto, los gastos instituidos por leyes generales o especiales de carácter permanente. Aquí el Parlamento solo puede modificar los llamados gastos variables, con la aprobación del Presidente de la República.

Terminada la discusión del Proyecto por el Congreso, una vez aprobado por éste, el presupuesto es enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación como ley.

4.3 -

Ejecución

La ejecución del presupuesto comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones financieras. Para llevarla a cabo, el gobierno cuenta con un grupo de funcionarios y una organización específica. Esta organización constituida por diversas instituciones que, a través de procedimientos especiales, van realizando las operaciones financieras de la llamada "estructura financiera".

El conjunto de directrices emanadas de las autoridades que actúan sobre la estructura financiera, es llamada "administración fiscal".

La programación previa de ingresos y gastos es uno de los principios más importantes para la ejecución del presupuesto-programa. Ello implica en que se haga un cálculo-calendario de recaudación de ingresos a ser obtenidos durante el año fiscal y que se haga por otro lado una proyección cronológica de las necesidades y gastos a lo largo del ejercicio presupuestario.

La aplicación del presupuesto-programa trae consigo el aumento de responsabilidad administrativa, que se traduce no sólo en la legalidad y exactitud de los gastos, sino también en la obligación que tiene el ejecutar del programa de alcanzar oportunamente la meta determinada con los recursos.

Para este efecto existen algunos instrumentos de operación del presupuesto-programa que facilitan esta labor:

- a) Plan financiero o programa de ejecución;
- b) plan de trabajo o calendario de actividades;
- c) programa de recaudación de ingresos;
- d) sistema de información financiera y física;
- e) programa actualizado.

4.3.1 - Plan financiero - Es una cronología de las necesidades de asignaciones por programas o un estimativo de gastos en períodos breves, durante el ejercicio presupuestario.

El objetivo básico del plan financiero es el de ser un instrumento técnico-fiscal de aplicación de los programas de desarrollo a mediano y largo plazo del gobierno. Así, el plan financiero debe reflejar - los siguientes aspectos:

- a) Las metas substantivas y de trabajo de los programas de mediano y largo plazo.
- b) Los organismos ejecutores de los programas.
- c) Las necesidades financieras requeridas para el cumplimiento de las metas.

Después de revisado por el Organismo Central de Presupuesto y aprobado por las autoridades competentes, el plan financiero se transforma automáticamente en un plan anual de operaciones que establece un modo preciso para la ejecución de los programas presupuestarios.

El plan financiero es fundamental para una buena ejecución del presupuesto, porque:

- Constituye la única base técnica para decidir sobre la aplicación de una buena política de gastos. Si el Organismo Central de Presupuesto puede disponer de calendario de las necesidades de recursos de todo el Gobierno, que es formado por la integración de todos los programas de ejecución de los diversos servicios públicos, podrá coordinar esas necesidades de asignaciones con el estimativo de ingresos.
- Permite que el Organismo Central de Presupuesto prescindiera del exhaustivo trabajo de otorgar demasiadas cuotas mensuales, bimensuales o trimestrales de gastos de bajísimo valor.
- El plan financiero tiene el mérito de proporcionar a los funcionarios encargados de la ejecución de los programas,

un conjunto armónico de objetivos que orientarán sus decisiones operacionales, y de constituir la base para la presentación de informes financieros y sobre el trabajo realizado que permitan a los diferentes niveles de la administración analizar el progreso alcanzado con la ejecución del programa.

- Permite efectuar una auditoría más eficaz del gasto, pues proporciona elementos para determinar si fueron satisfechas las exigencias legales y evaluar la eficiencia con que la administración llevó a cabo las responsabilidades que le competen.

4.3.2 - Plan de trabajo - Consiste en la especificación cronológica de desarrollo de las actividades dentro de un programa a lo largo del año fiscal y el avance previsto hasta el cumplimiento de las metas fijadas en períodos cortos (trimestres, semestres, o de mayor frecuencia, de acuerdo con el caso tratado).

Para formularse un buen plan de trabajo, es necesario que sean determinadas con precisión las actividades de cada programa y se an situadas adecuadamente las unidades que permitan medir esas actividades, a través de la determinación del volumen de trabajo o de unidades de resultados o producto final.

Las unidades de medida, especialmente las de producto final son las que permiten fijar y controlar las metas de cada programa actividad a lo largo del ejercicio.

4.3.3 - Programa de recaudación de ingresos - Es un estimativo de los ingresos mensuales durante el ejercicio presupuestario. Muestra el flujo de las entradas dentro del año fiscal.

El trabajo de organismo como la Dirección de Impuestos Internos, por ejemplo, se realiza de forma mecánica. El ciclo de administración tributaria tiene inicio con las declaraciones de los contribuyentes, en las cuales son dados a conocer los ingresos recibidos, las ventas realizadas, los volúmenes de producción conseguidos, etc. Recibidas estas declaraciones, los funcionarios del referido organismo pasan a revisar su contenido y los cálculos, determinando el impuesto que deberá ser pagado. Este trabajo se realiza con ayuda de los catálogos de impuestos, que contienen todos los antecedentes de cada contribuyente. Es entonces enviada a la tesorería una orden de pago del impuesto, en la fecha que la ley estipula para el pago de las contribuciones.

Habiendo recibido los antecedentes de los contribuyentes, el servicio de impuestos verifica la veracidad de las informaciones y establece si los contribuyentes cumplen debidamente sus obligaciones tributarias. Para este objeto dispone de un servicio de inspección encargado de revisar los datos contenidos en las declaraciones y buscar otros antecedentes complementarios. Cuando se trata de empresas, se examinan la con-

tabilidad, los inventarios, el volumen de ventas, etc; en caso de personas naturales, los documentos que certifican las deducciones legales hechas de los ingresos brutos declarados, el movimiento de las cuentas corrientes - bancarias, etc. Este proceso de inspección y auditoría se realiza durante todo el año, procurando establecer las "diferencias" entre lo efectivamente pagado por el contribuyente y lo que legalmente debería haber pagado.

Cerrado el ciclo, el contribuyente debe cancelar en tesorería el impuesto calculado. Entretanto, debido a la distribución de las fechas de pago, la percepción de impuestos no es regular durante el año, produciéndose acumulaciones en ciertos meses y escasez de recaudaciones en otros. Esto genera problemas para la caja fiscal, pues los déficits acumulados obligan al gobierno a disminuir la marcha de los programas de trabajo, especialmente de obras públicas. Pero no es solamente la mala distribución de fechas de pago que ocasiona perturbaciones en la ejecución del presupuesto de ingresos; éstos también dependen del comercio exterior, tanto de exportación como de importación. Como los precios internacionales fluctúan periódicamente, hay en ciertos períodos disminuciones - substanciales de ingresos, en cuanto que en otros se obtienen ingresos extraordinarios. Siendo el sistema presupuestario muy rígido en varios países, esos vaivenes financieros provocan serias perturbaciones en la economía fiscal, que se traducen en la paralización de ciertos proyectos gubernamentales en las épocas de crisis y en la expansión de programas nuevos urgentes en los períodos de auge.

Así, el proceso de ejecución del presupuesto, transcurre en forma irregular. En las características del sistema tributario señaladas, residen, talvez, los mayores obstáculos que viene encontrando el sistema presupuestario latinoamericano.

Estas características conducen inevitablemente a desarticular los programas gubernamentales, provocando un decrecimiento general de la actividad gubernamental.

El programa de recaudación de ingresos debería indicar la técnica del cálculo que fue aplicada para estimar el rendimiento de cada fuente de recursos; las variaciones razonables previstas, los estudios sobre el comportamiento de la actividad económica interna y externa; las proyecciones de consumo y ahorro públicos, etc. Deberían indicarse por otro lado las posibilidades de endeudamiento y las proyecciones del servicio de la deuda pública. La comparación del programa de recaudaciones de ingresos con el programa de ejecución, ayuda a la elaboración de un "Presupuesto de Fuentes y Usos de Recursos" mensual. Este presupuesto nos da elementos para realizar el estimativo de los posibles déficits o superávits de caja de cada mes y constituye un instrumento básico para discutir los planes financieros con los representantes de los diversos organismos, para estudiar las posibilidades de modificar la distribución cronológica de gastos y amortiguar los efectos negativos de las fluctuaciones de ingreso-gasto.

4.3.4 - Sistema de información financiera y física - La información re-

querida en un presupuesto-programa puede dividirse en dos tipos: la información financiera y la información de tipo físico o de trabajo realizado en la ejecución de los programas.

Corresponde al sistema contable entregar la información financiera exigida por la ejecución del presupuesto. Esta información se refiere al registro de los compromisos que reflejan las órdenes de compra de bienes y servicios, y los desembolsos que reflejan los pagos efectuados (dados por el sistema contable tradicional); deben también ser proporcionadas las informaciones sobre los gastos debitados, que representan los bienes y servicios recibidos, y sobre los costos, esto es, sobre el uso efectivo de un programa de los bienes y servicios adquiridos.

Las informaciones sobre el trabajo realizado deben ser preparadas por las unidades ejecutoras de los programas, de acuerdo con las instrucciones del Organismo Central de Presupuesto y enviadas a él para que pueda verificar periódicamente, el progreso en el cumplimiento de las metas durante el año, de conformidad con las previsiones contenidas en el calendario de trabajo. Como resultado de esa comparación, deben ser tomadas las decisiones sobre futuras dotaciones y efectuados los ajustes correspondientes.

Para el buen funcionamiento de un sistema de información, es indispensable determinar la periodicidad con que deben ser entregadas esas informaciones requeridas.

4.3.5 - Programa actualizado - Tiene por objetivo posibilitar al programador o al analista de presupuesto, el control de evaluación del programa, partiendo de la forma en que fue elaborado inicialmente y anotando los reajustes que van siendo hechos durante la ejecución, debido a los cambios en la política sectorial, la aprobación de nuevas rentas de incidencia directa en el programa, cambios en el volumen de las partidas, etc.

El programa actualizado es un elemento indispensable para la política de distribución de recursos, la evaluación del programa y la programación presupuestaria para el próximo año.

4.4 - Organización y atribuciones para la ejecución del presupuesto-programa.

La programación de ingresos compete a los organismos especializados del Ministerio de Hacienda o Finanzas, o sea, las unidades de administración financiera encargadas de la fiscalización de los ingresos y de la aplicación de las leyes tributarias, tienen la responsabilidad de proporcionar a la Oficina Central de Presupuesto toda la información sobre probables ingresos y rentas del año fiscal. Esta responsabilidad se aplica igualmente a cualquier otro organismo recaudador de ingresos públicos. Compete al Organismo Central de Presupuesto la preparación del "Programa de Recaudación de Recursos", tomando por base la información anterior.

La coordinación del plan financiero de gastos con el programa de recaudación de recursos y sus influencias monetarias y crediticias, debería quedar a cargo de una comisión altamente eficiente e integrada por representantes del Ministerio de Finanzas, Organismo Central de Planeamiento y Banco Central. Además de eso, esta comisión estaría encargada permanentemente de estudiar el proceso de ejecución presupuestaria y coordinarlo con las disponibilidades de la Caja Fiscal.

La elaboración del presupuesto de Fuentes y Usos de Recursos, corresponde a la Oficina Central de Presupuesto.

Contrariamente a lo que acontecía con la aplicación del presupuesto tradicional, en la ejecución y control del Presupuesto-Programa, deben intervenir no sólo las unidades administrativas de tipo financiero, sino también los organismos de planificación y racionalización sectorial, y en general, todos los organismos técnicos del sector. Esto es consecuencia de la disminución de la importancia excesiva del control jurídico y contable, y su sustitución por una mayor preocupación por los resultados de la ejecución de programas y actividades gubernamentales.

Este enfoque supone una participación más activa, dinámica y responsable de los ministros y jefes superiores del servicio en la ejecución presupuestaria, que podría traducirse en ciertas atribuciones para modificar el presupuesto, cuando sea necesario para cumplir las metas fijadas.

A la Oficina Central de Presupuesto compete verificar y analizar la intensidad con que se desenvuelven los programas gubernamentales. Para lo cual deberá contar con un eficiente departamento de análisis presupuestario, compuesto por personal técnico especializado, que estaría en cargado de controlar el curso de los programas y sus respectivos presupuestos, verificando permanentemente los costos efectivos de las actividades que los componer y el grado de cumplimiento de las metas fijadas. Aparte de eso, deberá preparar informes periódicos sobre el progreso de las tareas o avance de obras, a través de los cuales se puede controlar el grado de desarrollo en el cumplimiento de las metas y el uso de los recursos.

Las oficinas sectoriales de presupuesto tendrán a su cargo la dirección del proceso de ejecución y control presupuestario en su sector, bajo la supervisión de la Oficina Central de Presupuesto.

La Tesorería Nacional y sus dependencias regionales, tendrían a su cargo la apertura de créditos para cada programa, su control contable y el envío de las órdenes de pago aplicadas a los créditos de los programas.

A la Contraloría General compete la tarea de realizar la auditoría de las cuentas.

Los organismos de planeamiento deben tener una participa-

ción activa en el proceso de ejecución y control de presupuesto, tanto en nivel central como sectorial.

El organismo central de planeamiento tiene la misión de estudiar los informes sobre el cumplimiento de las metas, especialmente de los programas de inversión, debiendo acompañarlos a través de sus departamentos técnicos especializados.

Al organismo de Planeamiento Sectorial y Racionalización Administrativa, competen:

- Estudio y coordinación de los diferentes planes de trabajo de los diversos programas sectoriales, con el objetivo de elaborar el plan sectorial anual.
- Investigación y explicación de las causas de las desviaciones observadas en relación a las metas presupuestadas.

4.5 -

Evaluación

En la clasificación por programas, el énfasis se disloca de los medios para alcanzar los resultados a los propios resultados. Así los datos sobre gastos públicos se agrupan para precisar, en lugar de diluir la responsabilidad de los administradores. Se procura entonces establecer la eficiencia con que los administradores cumplen sus tareas.

El objetivo esencial de una buena administración es producir los bienes y proporcionar los servicios que la colectividad necesita. Estos bienes y servicios constituyen los productos finales que permiten medir la eficacia y eficiencia de la administración. Siendo así, el papel más importante del presupuesto es el de servir como instrumento para medir y evaluar, en términos de los bienes y servicios proporcionados, los resultados de las actividades administrativas. Para poder medir los resultados de las actividades de los órganos del gobierno, es necesario determinar ciertas unidades de medida que muestren con claridad las cosas hechas o los productos finales de la actividad gubernamental. Estos productos finales son las cosas concretas que el Gobierno realiza, tales como: kilómetros de carretera construidos, número de pilotos de guerra entrenados, número de técnicos y profesionales graduados, número de conflictos sociales solucionados, número de monedas acunadas, etc. En el Presupuesto-Programa, la determinación de los productos finales es fundamental, pues ello es la base de la utilidad y significación de la técnica y, al mismo tiempo, constituye su factor más limitante, porque no siempre es posible determinar con facilidad los productos finales que permitan medir la actividad gubernamental. En la mayoría de los casos se puede identificar los productos finales de la actividad del gobierno, pero el problema es que muchas de las cosas que el gobierno hace, no son suficientemente significativas para medir los resultados de un programa.

Por otro lado, existen muchas actividades gubernamentales en las cuales el producto final es fácilmente identificable, susceptible

de ser medido y representativo del trabajo realizado; por ejemplo: el número de árboles plantados, el número de cuadras limpias, los litros de agua potable suministrados, etc. son medidas significativas de los resultados obtenidos por las unidades administrativas que desarrollan esas actividades.

Se concluye que el Presupuesto-Programa tiene el peligro de crear la ilusión de que las actividades del Estado pueden ser medidas totalmente por los indicadores mencionados. La medición de los resultados no implica ningún juicio sobre la calidad de los programas. Lo que el Presupuesto-Programa permite medir, es la cantidad de resultados específicos, que pueden facilitar la formación de un juicio acerca de la manera cómo se van processando los servicios gubernamentales, con relación al costo de las mejoras introducidas.

4.6

Control

El control del presupuesto puede ser preventivo, o sea a-priori, simultáneo o concomitante a su ejecución o a-posteriori.

El control legislativo es preventivo cuando el parlamento discute y aprueba el presupuesto, y es a posteriori cuando conoce y aprueba su liquidación. El control judicial ejercido por el Tribunal de Cuentas o por la Contaduría General, es a posteriori y también simultáneo en algunas fases de la ejecución. El control administrativo ejercido por el Poder Central, es permanentemente, o sea, es previo, simultáneo y a posteriori. En el presupuesto tradicional, el control administrativo tiene por objetivo establecer la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos en cuanto a la legalidad y honestidad. En el Presupuesto-Programa, donde están asociadas la responsabilidad fiscal y administrativa; el control que la administración ejerce sobre sí misma comprende, además del control contable de los recursos públicos y la corrección en su manejo, el funcionamiento racional de los organismos y la eficacia con que los servidores públicos cumplen sus tareas, incluyendo la obediencia a las normas legales. De esa manera se puede examinar la responsabilidad tanto de los funcionarios que violen la ley o su substraigan recursos, como de la incapacidad, irresponsabilidad o ineficiencia en la producción de bienes y servicios para la comunidad. Bienes y servicios constituyen los productos finales que permiten medir la eficiencia administrativa y juzgar la calidad de la gestión gubernamental.

La fiscalización de la eficiencia de los órganos-fiscalización interna- compete al Poder Ejecutivo. La fiscalización de la legalidad y honestidad - fiscalización externa - cabe al poder judicial, al poder legislativo, a los organismos contables y también a la opinión pública.

Los objetivos del control del gasto en el presupuesto-programa, son los siguientes:

- a) Control del cumplimiento de las metas;
- b) control de la eficiencia;

c) control del gasto.

4.6.1 - El control del cumplimiento de las metas - Tiene por fin observar si la unidad ejecutora cumple oportunamente las metas del programa como las cláusulas atribuidas, sin dar demasiado énfasis a la eficiencia y economía al alcance de esas metas. Es lo que se llama efectividad del servicio público.

El control en el cumplimiento de las metas necesita de un sistema de informaciones encargado de prestar la información oportuna sobre:

- a) El trabajo realizado y el cumplimiento de las metas;
- b) el personal y materiales empleados;
- c) los compromisos adquiridos.

Este tipo de control debe efectuarse en dos niveles: interno y externo.

El control interno es realizado por el jefe de cada programa, actividad o proyecto, y tiene por finalidad mantener informado al jefe del organismo respectivo sobre el cumplimiento del plan sectorial y sus programas, a fin de que se pueda tomar a tiempo medidas correctivas.

Los informes de control interno son enviados al organismo sectorial de presupuesto para efectos del registro y coordinación. El análisis de las causas sobre el posible desvío de la meta fijada, cabe a los órganos de planificación y racionalización sectorial.

El control externo cabe a la Oficina Central de Presupuestos, a la cual son enviados los informes de control y los resultados de análisis, para ser posteriormente estudiados por el organismo Nacional de Planeamiento.

4.6.2 - Control de eficiencia - El control de la eficiencia en la producción de los bienes y servicios públicos tiene por objetivo estudiar la posibilidad de introducir economías en la ejecución de los programas, principalmente mediante una mejor utilización de los recursos. Requiere básicamente la posibilidad de introducir economías en la ejecución de los programas, principalmente mediante una mejor utilización de los recursos. Requiere básicamente la posibilidad de realización de cambios en la organización administrativa y de racionalización de los métodos y procedimientos de trabajo.

El control de eficiencia se basa fundamentalmente en el estudio de costos unitarios y en los coeficientes de rendimiento, debiendo llevarse a cabo selectivamente.

El estudio del control de eficiencia requiere la distinción entre los programas técnicos o substantivos.

El control de eficiencia en la ejecución de los programas administrativos compete al Organismo Central de Racionalización o de O & M y a sus órganos sectoriales. La selección de los costos que van a ser analizados en ese tipo de programa se hace principalmente con base en la comparación de los costos unitarios alcanzados con los costos presupuestados, y de los coeficientes de rendimiento previsto con los realmente obtenidos. En seguida, se deberá estudiar la incidencia que esas variaciones pueden tener en los costos totales de la actividad del Estado.

El control de eficiencia en los programas substantivos y técnicos, es realizado simultáneamente por el Organismo Central de Planeamiento, los organismos sectoriales de ese tipo y los departamentos técnicos especializados de cada ministerio.

4.6.3 - Control del gasto - Ese tipo tradicional de control pierde mucho de su importancia en el sistema de Presupuesto-Programa, debido a la facultad discrecional de las unidades ejecutoras para mover las dotaciones durante el año fiscal. Más éste es mantenido porque:

- Es necesario controlar la flexibilidad de Operación concedida y verificar si esta se revela suficiente o excesiva.
- Es necesario controlar el gasto de aquellos programas cuyas actividades no pueden ser cuantificadas o de aquellos servicios públicos que, dada su naturaleza, no poseen programas presupuestarios.

4.7 -

Niveles Programáticos

4.7.1 - Presupuesto por programas - El presupuesto por programa, es un plan de trabajo y un instrumento de realizaciones del Gobierno - que, formando parte de uno más amplio - normalmente de mediano y largo plazo -, especifica los proyectos concretos que deben llevarse a cabo durante una gestión financiera y con un costo determinado; ello implica inter-relacionar y coordinar las metas de largo, mediano y corto plazo, dentro de un sistema armónico de programas específicos, cuyo costos pueden evaluarse unitariamente y cuyo cumplimiento está a cargo de una unidad ejecutora definida. El presupuesto ha de identificar claramente, al nivel de cada programa específico, la parte de cada uno de los proyectos que deberá cumplirse durante el período fiscal, señalando al mismo tiempo los medios requeridos (personal y materiales) y la evaluación de su correspondiente carga financiera.

4.7.2 - Programa - Es el conjunto de actividades o proyectos coordinados, capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables. El Programa es el centro y objeto de asignación de recursos, la unidad ejecutora de las metas asignadas, la unidad de gestión, la unidad contable y la unidad responsable de sus resultados materiales y/o financiero anuales.

4.7.3 - Subprograma - Es una división de ciertos programas que por su magnitud o la estructura organizativa a que están sujetos en cada organismo, son susceptibles de sub-división, siendo su objetivo facilitar la ejecución en un campo específico, mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación.

4.7.4 - Actividad - Es la división más reducida de cada programa o subprograma o sea una de las acciones que se llevan a efecto para cumplir las metas de un programa de funcionamiento. Consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos que en muchos casos se identifican con unidades operacionales.

4.7.5 - Tareas - Se entiende 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 dático, se pueden establecer las tareas de redacción de textos de impresión, de almacenamiento y distribución.

4.7.6 - Proyecto - Es un conjunto de obras a realizarse dentro de un programa o subprograma de inversión, para la formación de bienes de capital, constituidos por una unidad administrativa capaz de funcionar en forma independiente.

4.7.7.- Obra - Se entiende por obra un bien de capital específico que forma parte de un proyecto, como una escuela, una carretera, un hospital, un edificio, etc.

4.7.8 - Trabajo - Es un esfuerzo sistemático para ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra, como ser: el desmonte, la nivelación y demás operaciones necesarias para la construcción de una carretera.

La estructura del Presupuesto de Gastos Corrientes o de Funcionamiento, está formada por Programas, Subprogramas, Actividades y Tareas. La estructura de un Presupuesto de Inversión está constituida por Programas, Subprogramas, Proyectos, Obras y Trabajo.

4.7.9 - Apropiación - Es la cifra consignada o presupuestada para cada programa o proyecto.

4.7.10 - Asignación - Es la cifra destinada por el Tesoro Nacional para cada período, de acuerdo a las posibilidades de ingreso.

4.8 - Cronología de la elaboración del presupuesto en algunos Países Latinoamericanos.

4.8.1 - Programa en el Brasil -

Enero - Grupo de Presupuesto-Programa concluye el examen de los sub-proyectos y subactividades de las unidades administrativas.

- Febrero - Grupo de Presupuesto-Programa selecciona los proyectos y actividades para la propuesta de la Secretaría de Receita Federal.
- Marzo - Unidades administrativas preparan la propuesta presupuestaria de asuntos de personal.
Grupo de Presupuesto-Programa adjudica los recursos para los proyectos y actividades, en primera aproximación.
- Abril - Grupo de Presupuesto-Programa elabora la propuesta de la Secretaría da Receita Federal de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Planeamiento.
- Mayo - Grupo de Presupuesto-Programa continúa la elaboración de la propuesta de la Secretaría da Receita Federal.
- Junio - Grupo de Presupuesto-Programa acompaña la elaboración de la propuesta del Ministerio de Hacienda.
- Julio - Unidades administrativas discriminan las unidades de trabajo para el año siguiente.
- Agosto - Unidades administrativas discriminan las unidades de trabajo para el año siguiente.
- Septiembre - Unidades administrativas elaboran los subproyectos y subactividades para el año siguiente.
- Octubre - Unidades administrativas elaboran los subproyectos y subactividades para el año siguiente.
- Noviembre - Unidades administrativas remiten los subprogramas y subactividades para el grupo de Presupuesto-Programa.
Grupos de Presupuesto-Programa inicia el examen de los subproyectos y subactividades.
- Diciembre - Unidades administrativas concluyen la remisión de los subproyectos y subactividades para el Grupo de Presupuesto-Programa.
Grupo de Presupuesto-Programa continúa el examen de los subproyectos e subactividades.

4.8.2 - Calendario del Presupuesto-Programa en Ecuador³ - Con el objetivo de ejemplificar un calendario del proceso presupuestario, se ha tomado como modelo el que utiliza el Gobierno del ECUADOR en tiempos constitucionales.

4.8.2.1 - Preparación -

³ ECUADOR - Secretaría Técnica de Administración - Manual de Presupuesto por programa. Quito, 1965.

Antes del 1º de febrero

- La contaduría general del Estado, presenta a la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, un detalle completo sobre los siguientes datos:
 - a) Ingresos fiscales efectivos de los 3 años anteriores;
 - b) egresos fiscales efectivos de los 3 años anteriores;
 - c) detalle de transposos o aumento de créditos;
 - d) renda pública, serie de 3 años anteriores;
 - e) balance del activo y pasivo fiscal.

Antes del 1º de marzo

- Ministros y organismos no dependientes envían a la Dirección General de Presupuesto estimaciones de ingresos y egresos debidamente justificados.
- Ministerios y organismos no dependientes envían una exposición de sus programas y gastos probables en los 3 años venideros.

A/ 31 de marzo

- La Dirección General de Presupuesto efectúa un cálculo provisional de ingresos y egresos para el año siguiente, para cada Ministerio o servicio. Comunicación a Ministerios y Organismos de estimación provisional de egresos.

A/ 15 de abril

- La contaduría envía a la Dirección de Presupuesto cuadros relativos al año anterior sobre:
 - a) Ingresos y egresos fiscales efectivos;
 - b) balance activo y pasivo fiscal;
 - c) detalles de pagos pendientes de años anteriores.

Desde el 1º hasta el 20 de abril

- Revisión por Ministerios y Organismos de sus estimaciones provisionales de egresos y remisión a la Dirección General de Presupuesto, de sus nuevas estimaciones fundadas, si hay diferencia con las fijadas por la Dirección de

Presupuesto. De no enviar nuevas estimaciones antes del 20 de abril a la Dirección de Presupuesto, se considerará aceptado el cálculo de egresos de esta.

Desde el 20 de abril al 30 de mayo - La Dirección General del Presupuesto - estudia, ordena y ajusta los egresos a los ingresos calculados.

1º de junio

- La Comisión Técnica de Presupuesto presenta al Presidente de la República el anteproyecto de Presupuesto acompañado, de una exposición sobre las finanzas del Estado, la economía del país y la justificación de los aumentos o disminuciones de ingresos y egresos. El Presidente de la República pone en conocimiento de Ministros de Estado y jefes de organismos interesados el anteproyecto y documentos anexos.

Hasta 1º julio

- Ministros de Estado y jefes de Organismos interesados presentan sus observaciones al Presidente de la República. Estas observaciones son puestas en conocimiento de la Comisión Técnica.

Desde el 1º de julio a 10 de agosto - La Dirección General de Presupuesto estudia las observaciones realizadas y prepara el anteproyecto definitivo de Presupuesto del Estado, para la Comisión Técnica. La Comisión Técnica elabora el proyecto definitivo de presupuesto de la República.

4.8.2.2 - Discusión y aprobación -

Hasta el 20 de agosto

- El Presidente del Congreso vigilará - que el proyecto de Presupuesto y documentos pertinentes se distribuyan en copias a todos los miembros del Congreso.

Hasta el 10 de septiembre

- La comisión Interna de Presupuesto del Congreso estudia el proyecto de presupuesto; presenta las observaciones del caso a la Comisión Técnica; y con su respuesta eleva un informe al Congreso Pleno, anotando las discrepancias con la Comisión Técnica. Conocido el informe de la Comisión Interna, el Congreso

Pleno en un solo debate decidirá sobre las discrepancias que hubieren. De no haberlas, o resultas por el Congreso - Pleno, las sus citadas, el Presupuesto es aprobado.

Si por cualquier causa no se aprobara el presupuesto en el plazo determinado por la ley, entrará en vigencia el proyecto enviado por el presidente de la República.

Hasta el 15 de noviembre

- El Presupuesto del Estado se promulgará en el Registro Oficial.

4.8.2.3 - Operación - Operaciones previas -

Hasta 30 de noviembre

- Ministros y Organismos interesados someten a la dirección de Presupuesto en proyecto distributivo de sus egresos por cupos mensuales.

Hasta el 30 de diciembre

- La Dirección de Presupuesto estudia los proyectos distributivos y los compara con las provisiones mensales de ingresos, hace los ajustes del caso y fija cupos mensuales provisionados por partidas.

Estos cupos se comunican al Contador para su registro a fin de que sirvan de límite para los egresos mensuales de cada partida.

1º Enero hasta el 10 de c/mes

- Ministros y organismos interesados remiten a la Dirección del ramo cuadros trimestrales de previsión de egresos efectivos para cada mes, con anexo de movimiento de personal y explicación de desviación de cifras señaladas en provisiones anteriores.

Ha hasta 20 de c/mes

- Los cuadros trimestrales revisados por la Dirección, deben comunicarse mensualmente a los Ministros y Organismos interesados.

31 de diciembre

- Clausura del Presupuesto del Estado.

Desde 1º enero al 31 de marzo

- No se pueden contraer compromisos que afecten al presupuesto clausurado. Los

ingresos que se perciben se acreditan al Presupuesto vigente, aún cuando correspondan al anterior. Los ingresos registrados por compensación de deudas de años anteriores entre contribuyentes y el fisco se aplicarán a los respectivos rubros de ingresos del presupuesto clausurado.

Los gastos por compromisos contraídos antes del 31 de diciembre se continuarán efectuando con cargo al presupuesto clausurado hasta el 31 de marzo.

31 de marzo

4.8.2.4 - Auditoria -

Al 15 de abril

- Liquidación del presupuesto del ejercicio financiero anterior.
- El contador general envia a la Dirección de Presupuesto los siguientes cuadros relativos al año anterior:
 - a) ingresos fiscales efectivos;
 - b) egresos fiscales efectivos;
 - c) balance detallado del activo y pasivo del fisco;
 - d) detalle de pagos pendientes, así como de los que corresponden a los años anteriores.

Este calendario, acoje las diferentes disposiciones legales determinadas pero el efecto,

5 - ANALISIS DEL TRABAJO "LAS REFORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA".

Durante el período comprendido entre el 4 y el 16 de septiembre de 1967, se celebró en la ciudad de Copenhague, Bélgica, un Seminario sobre Política y Administración Presupuestaria, auspiciada por las Naciones Unidas, en el cual fue presentado un trabajo elaborado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre el cual se basó el presente trabajo. Dada la experiencia y dedicación de los funcionarios que componen el cuerpo de investigadores del ILPES, se considera que la obra analizada es de positivo valor.

El trabajo fue dividido en cuatro partes. La primera contiene un bosquejo histórico de las reformas presupuestarias de América Latina y señala, por orden cronológica, el proceso de reforma en todos los países Latinoamericanos. Sostiene que los primeros en efectuar las reformas y introducir la técnica del Presupuesto por Programas fueron Colombia, Ecuador y Venezuela, los cuales hicieron las reformas entre los años 1960 y 1962. Los demás países comenzaron sus reformas entre los años 1962

y 1965; en 1967, todos habían iniciado el proceso presupuestario con base en la técnica del presupuesto por programa, con excepción de México que aún mantiene el sistema tradicional.

En la segunda parte analiza los avances logrados en la Coordinación de los Planes de Desarrollo y Presupuesto y comienza indicando que "no es fácil precisar en qué medida los planes de desarrollo y los presupuestos del sector público se han coordinado de manera más conveniente...". Identifica algunos problemas que se consideran comunes, para lograr esta coordinación, tales como: la falta de detalles en los planes de desarrollo, que permitan la expresión presupuestaria de esos planes; el hecho de que muchos países latinoamericanos sólo incluyen el gobierno central en el presupuesto por programas, dejando en los organismos descentralizados, buena parte de los programas de desarrollo económico y social considerados en los planes de mediano y largo plazo; la falta de consolidación presupuestaria del sector público que permita una relación con las cuentas nacionales y por último, la incompatibilidad entre el control de los resultados de los programas presupuestarios y las proyecciones de los planes, debido a la no coincidencia de los sectores identificados en los planes, y en los programas diseñados en ambos instrumentos.

Prosigue la segunda parte indicando que la mayoría de los gobiernos ha reconocido que el presupuesto fiscal es una "herramienta indispensable para disciplinar los gastos corrientes y de inversión y el financiamiento gubernamental dentro de la estrategia de los planes de desarrollo, para lo cual han procedido a:

5.1 - Sectorialización de planes y presupuestos

Buscando con ello hacer posible una "mejor elaboración y cumplimiento de planes mediante la clasificación por sectores que identifique las grandes áreas de acción del sistema económico.

5.2 - Nomenclaturas uniformes para programas y proyectos

Equivale al establecimiento, dentro del presupuesto, de una "jerarquía de conceptos o unidades programáticas que permitan sistematizar la información sobre objetivos y recursos" que posteriormente han identificado a los programas de operación, inversión y financiamiento. La primera clasificación programática distingue sub-programas, actividades y tareas; la segunda, sub-programas, proyectos, obra y trabajos y la última, distingue las transferencias corrientes y de capital.

5.3 - Clasificación uniforme por objeto del gasto

Tiene por finalidad facilitar las operaciones presupuestarias de gasto y contabilidad y proveer las informaciones necesarias para la clasificación económica básica para los análisis económicos.

5.4 - Estructura de los programas presupuestarios

El informe señala que no hay aún patrón uniforme de presentación de los programas, sub-programas y actividades dentro del documento presupuestario, pero reconoce que "se ha logrado una cierta uniformidad - formal de presentación" y pone como ejemplo el caso de Centroamérica, indicando que en los demás países las presentaciones programáticas son totalmente distintas y que en resumen "queda mucho por hacer en lo que se refiere a encontrar un patrón más razonable de presentación de programas y actividad. Se señala, además, que los países latinoamericanos han comprendido la importancia que tienen las clasificaciones globales de carácter analítico con el fin de lograr la coherencia de los planes de largo y mediano plazo con los presupuestos. Estas clasificaciones globales que permiten el estudio de la orientación del sector público, comparándolo a con el plan global de desarrollo y que identifican las transacciones del sector público que se canalizan a través del presupuesto fiscal, a juicio del informe, son:

- 5.4.1 - Clasificación sectorial global: que se basa en la identificación de sectores para fines operativos y reordenar los sectores dentro de un esquema más amplio. Esta clasificación permite definir la responsabilidad de áreas de acción concretas en el cumplimiento de las estrategias generales de desarrollo, las cuales deben estar encaminadas, dentro del plan general, a fijar grandes propósitos y objetivos a las economías nacionales, que permita definir, dado el estado de desarrollo de un país, si es preferible gastar más en un sector que en otro, es decir, que permita la fijación de prioridades dentro de los rubros de la clasificación, además de facilitar la coordinación entre Presupuesto, Planificación, Administración, Contabilidad y Control e Información.
- 5.4.2 - Clasificación funcional: Esta clasificación permite mostrar en el documento presupuestario los grandes propósitos del Estado, es decir, los gastos que el gobierno destina para las funciones que lleva a cabo. En el trabajo se afirma que todos los países tienen esta clasificación uniforme, de acuerdo con el manual de Naciones Unidas, con excepción de Chile, México y Brasil que tienen algunas variantes.
- 5.4.3 - Clasificación económica: La misma tiene por objeto facilitar la naturaleza económica de las transacciones gubernamentales, con vistas a vincularlas con los esquemas de las cuentas nacionales lo cual facilita el análisis macro-económico y la coordinación global del nivel y composición económica en el gasto público dentro del plan de desarrollo y el presupuesto.
- 5.5 - De la coordinación de los planes de desarrollo y presupuesto

El informe analizado termina la segunda parte, exponiendo una "Apreciación de conjunto sobre la coordinación de planes de desarrollo y presupuestos públicos" y señala que en América Latina, se ha discutido

bastante sobre la forma de operación de los mecanismos de coordinación y que algunos técnicos sostienen que esta coordinación podría ser formal e incompleta mientras que otros han observado la coordinación en la preparación del documento, pero no en la ejecución. Enfatiza que es factible la coordinación en los siguientes casos:

a) A nivel de la base del sector público, (Ministerios, Departamentos, Secciones, etc) en los programas de operación y de inversiones, la coordinación se produce cuando el director de un programa llena los formularios para solicitar autorización de gastos y combina el diseño de metas con la asignación de recursos para alcanzarlas e cuando estudia y evalúa los proyectos de inversiones, los armoniza y los incorpora dentro de los respectivos programas. Esto se ha dado en los países latinoamericanos, cuando comisiones especiales mixtas de las oficinas de Planificación y Presupuesto han revisado los proyectos incluidos en los planes de mediano y largo plazo.

b) A nivel macro-económico. "La coordinación entre los planes de desarrollo cuando discuten el nivel y composición (económica y sectorial) de los gastos públicos, recomendado por las oficinas de Planificación de acuerdo con los planes de desarrollo y para ser expresados en el presupuesto del año siguiente."

c) La coordinación de planes sectoriales con los presupuestos del sector descentralizado, se produce de hecho al definirse la política de inversión de estas entidades, porque debe ser evidente que las inversiones de estas instituciones estén contemplados en los planes de desarrollo de mediano y largo plazo.

5.6 -

De las reformas

La tercera parte del trabajo que se analiza, trata de las "Reformas en los Sistemas de Ejecución, Contabilidad, y Control de los Presupuestos", e indica que los mejoramientos en las técnicas de formulación de los presupuestos, han ido acompañada de esfuerzos en la ejecución de programas y en su contabilidad y control", de allí que se hayan notado progresos en cuanto a:

5.6.1 - Programas de ejecución presupuestaria - Es notoria la preocupación de la direcciones de presupuestos de los países latinoamericanos, por tener un instrumento que les permita controlar la ejecución de los programas identificados en el presupuesto. A eso respecto, han adoptado sistemas y mecanismos que les facilita establecer el ritmo e itinerario o calendario de ejecución de los programas dentro del período presupuestal y determinar los recursos financieros o de caja para el cumplimiento de los objetivos y metas. La utilización de estos instrumentos permite además, mejorar los sistemas de medición y control de resultados al compararse en períodos más cortos lo programado con lo ejecutado. Este sistema puede ser usado para los programas de operación y de inversiones. Los países que lo utilizan, o están estudiando su uso, según el informe, son El Salvador, Honduras, Brasil (Guanabara), Co-

lombia, Peru, Chile y México.

- 5.6.2 - Las reformas a los sistemas contables - También se ha reconocido la importancia de los cambios en los sistemas contables y de control. La mayoría de los países, han realizado esfuerzos y lo están haciendo, para la adecuación de la contabilidad pública a los presupuestos por programas a fin de contar con los informes necesarios sobre la ejecución presupuestaria y determinar los cambios en los activos y pasivos producidos por los ingresos y los gastos públicos. La utilización de modernos sistemas electrónicos de procesamiento de datos que han permitido una gran celeridad en la obtención de las informaciones financieras. Se conocen reformas de estos sistemas en Colombia, El Salvador, Panamá, Nicaragua, Paraguay, Perú, Chile y Uruguay.
- 5.6.3 - Medición de costos por programas - Al mismo tiempo que se hacían las reformas a los sistemas contables, los países han implantado sistemas de costos por programas. En centroamérica se ha tenido gran experiencia en el establecimiento de estos sistemas de medición. En Colombia y Venezuela, también se están estudiando sistemas similares. En general, la complejidad de las labores que realizan los estados y la necesidad de establecer multiples centros de costos, han hecho que el avance en este aspecto sea lento.
- 5.6.4 - Medición y control de resultados - Los países que han introducido la técnica del presupuesto por programas han reconocido la necesidad de establecer sistemas que permitan conocer el avance en la ejecución de los programas incluidos en los planes, a fin de evaluar su cumplimiento. En Centroamérica, la mayoría de los países han introducido sistemas de medición, control y evaluación de resultados para evaluar el cumplimiento de los programas. También Colombia, Chile y Venezuela tienen experiencia en el sistema, especialmente en los programas de inversión.
- 5.6.5 - Mejoras en la organización presupuestaria - La implantación del presupuesto por programas ha hecho que los países que han adoptado la técnica, hayan hecho los esfuerzos necesarios para la adecuación de la organización presupuestaria a los requerimientos de la técnica. Con la excepción de Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Uruguay, todos los países tienen las oficinas de presupuesto en el Ministerio de Hacienda. Los países mencionados, tienen estas oficinas a nivel presidencial.

El informe termina la tercera parte, señalando que la mayoría de los países han creado dentro de las oficinas de presupuesto, secciones de Programación y Administración Presupuestaria; otros han creado Divisiones de Programaciones de Ingresos, mientras que otros han introducido oficinas de Organización y Métodos

5.7 - De las conclusiones

En la cuarta y última parte, el trabajo termina con las conclusiones, que son a su vez recomendaciones para mejorar el sistema presupuestario en los países latinoamericanos. Las principales son:

- a) Extender gradualmente la aplicación de la técnica de presupuestos por programas a todo el sector público, para fines de programación y control efectivo de programas funcionales.
- b) Establecer claramente una clasificación por sectores de actividad, que permita identificar la estructura de presentación de los presupuestos y la de los planes de Desarrollo y de inversiones públicas.
- c) Presentar en forma regional los gastos e ingresos públicos con el propósito de estudiar las relaciones fiscales entre centros polarizados y regiones periféricas, para hacer una mejor orientación de las inversiones.
- d) Adoptar la técnica de presupuestos por programas para el presupuesto de ingresos con el fin de 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.
- e) Utilizar los métodos adaptados de programación lineal, tales como el CPM o el PERT, con el fin de ejecutar y controlar las metas postuladas en los programas presupuestarios.
- f) Modernizar la legislación presupuestaria, que regule el proceso de programación, presentación, aprobación, ejecución y control del presupuesto, a fin de posibilitar la permanencia y continuidad de las prácticas iniciadas con las reformas emprendidas.
- g) Preparar planes operativos anuales, con el propósito de expresar a corto plazo, los planes de mediano y largo plazo, a fin de buscar la coordinación de los planes y el presupuesto fiscal.

6. -

EL PRESUPUESTO-PROGRAMA EN AMERICA LATINA (Análisis de casos)

Animados por las experiencias y las realizaciones en la implantación del Presupuesto-Programa en Latinoamérica, como se verá en el presente Capítulo, estimamos que las instituciones públicas de esta región del Brasil, viabilizará con verdadero éxito esta nueva técnica, a través de sus organismos competentes.

Para fines de análisis de las reformas presupuestarias, enfatizaremos con algún detalle los países que corresponden a los participantes del presente grupo de trabajo.

6.1

Bosquejo histórico

Podría afirmarse que las reformas presupuestarias en Améri

ca Latina, han sido un resultado de un proceso gradual de cambios deliberados. Se diseñó una estrategia para la implantación de presupuestos por programas y se adoptó, con las variantes requeridas en cada caso, en los diferentes países.

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 era posible disponer, desde el principio, de información que permitiera establecer, con buena aproximación, volúmenes de insumos y de producción en términos físicos. En todos los casos, el programa se completó con las cifras de gastos que se habían presupuestado. La experiencia indicó que en breve tiempo se pudo avanzar considerablemente en una especificación más precisa de todos los elementos de cada programa. Las experiencias de los países mencionados fueron muy ilustrativas en esos progresos.

6.1.1 - Las reformas en Ecuador - En el Ecuador, el régimen presupuestario es particularmente importante, pues el sector público controla alrededor del 25% del producto bruto interno a través de sus sistemas tributario y de los empréstitos, y este volumen de recursos se canaliza a través de muchas entidades autónomas, lo que presenta problemas serios para lograr la coordinación de las actividades del sector público. En vista de ello el Gobierno en 1962, decidió implantar gradualmente un sistema de presupuesto por programas y actividades dentro del Gobierno General, para luego extenderlo a las entidades descentralizadas. Para este efecto, la Dirección de presupuesto con base en programas y presupuesto de 1963 fue presentado en esa forma.

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 colaboración de formularios apropiados para semeter las solicitudes departamentales, con la preparación de instructivos y materiales de presupuesto; y la dictación de cursos 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 pudiese enjuiciar los propósitos e programas de la Función Ejecutiva y discutir y aprobar programas y actividades integradas y coherentes.

Se recomendó la adopción de este nuevo sistema para los

Presupuestos de Operación, de Capital y de Empresas, y se incluyeron más tarde en un anexo informativo los presupuestos de las entidades autónomas nacionales, cuando se introdujo en ellas las modalidades de programación, respetando su autonomía presupuestaria y procurando lograr una mejor coordinación entre los programas. Esta etapa de presentación de un presupuesto por programas, se ha realizado 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 los años 1964 a 1967 se prepararon los presupuestos con base en programas y actividades y se han incorporado un mayor número de empresas.

El país ha enfrentado dificultades para instalar una contabilidad por programas y hacer el control contable de los resultados, debido en gran parte a la debilidad de los organismos financieros. La transformación del Ministerio del Tesoro en uno de Finanzas y el traslado de la Dirección de Presupuestos a la Presidencia, parecen no haber resuelto el problema. La estructura del Presupuesto ha sido modificada en 1966, creándose un presupuesto de funcionamiento y otro de desarrollo, donde se incluyen los proyectos de inversión física, a la vez que programas sociales y productivos con incidencia en el proceso de desarrollo.

Con respecto a las técnicas de programación presupuestaria, el mejoramiento del sistema contable y la medición de resultados, parece ser que el presupuesto de Ecuador sufre también de un estancamiento técnico en los años recientes. A ello está contribuyendo la crisis que vive la planificación del desarrollo en el país y la falta de estabilidad institucional.

6.1.2 - Las reformas en Bolivia - En Bolivia el sistema de presupuesto por programa ha sido implantado también en forma gradual, iniciándose el proceso a mediados de 1960. En una 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 bajo el nivel de direcciones generales. Esta fase se cumplió en la elaboración del presupuesto correspondiente a la vigencia de 1961.

En una segunda etapa, se procuró la coordinación del presupuesto fiscal con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1962-1971-, y los planes Bienales de Desarrollo (1963-64 y 1965-66). En efecto, la aprobación de estos planes por parte del Gobierno plantearon la necesidad de coordinar la programación del Presupuesto con las metas de dichos planes.

Las modalidades de programación se han extendido a las entidades autárquicas del sector público boliviano a partir de 1964; tales como entidades de promoción del desarrollo, cajas de previsión, universidades, gobiernos locales y comités de desarrollo regional. En el año 1965 el presupuesto se presentó dividido en la parte de gastos conforme a un criterio sectorial. Al efecto, se identificaron los mismos sectores que se incluyen en el Plan Bienal 1965-66, a saber: agricultura, minería, indus-

tria, transportes, educación, salud, finanzas, etc.; y dentro de cada sector se especificaron las instituciones encargadas del sector y se abrieron los programas operativos y de inversiones. La contabilidad presupuestaria ha tenido que recoger estas nuevas orientaciones a través de las reformas introducidas a partir de 1966 a la fecha.

6.1.3 - Las reformas en Panamá - En Panamá, la reforma presupuestaria se inicia en 1960 al crearse el Departamento de Presupuesto en la Dirección General de Planificación a nivel presidencial. En 1965, se inició la implantación de presupuesto por programas y se procedió a la capacitación de funcionarios para el Gobierno. De inmediato, se comenzaron los trabajos de preparación del Presupuesto para 1966. El país tuvo la dificultad de no tener una programación de mediano plazo que orientara la fijación de los objetivos de los programas presupuestarios. Con todo, se logró establecer los instrumentos de análisis del gasto público, tales como las clasificaciones uniformes de ingresos, y las clasificaciones económicas de gastos; institucional, funcional, por objeto, sectorial y por programas, sub-programas, proyectos y actividades.

Asimismo, algunos problemas de orden institucional quedaron de manifiesto y exigieron providencias para solucionarlos. Pero Panamá todavía no cuenta con una nueva ley orgánica de presupuesto, habiéndose introducido sólo modificaciones a la ley 75 de 1960 para la implantación de la técnica del Presupuesto por Programas. Así el Decreto Ley 28 de 1966, introdujo varias modificaciones pertinentes a la ampliación de las funciones del Departamento de Presupuesto, a la preparación, ejecución, control, evaluación y contabilidad presupuestarias y a la creación de Oficinas sectoriales de presupuesto; se procura mejorar la coordinación entre los organismos de planificación, presupuesto y ejecución. Asimismo, se ha establecido la obligación para todos los organismos públicos de presentar su presupuesto por programa al Departamento de Presupuesto, para que los compatibilice dentro de la política general de Gobierno. Así se ha creado un mecanismo para perfeccionar la técnica presupuestaria, lo que tiende a exigir mayor racionalidad y coordinación a todos los niveles del sector público.

6.1.4 - Las reformas en la República Dominicana - En la República Dominicana se comenzó en el año 1963 un proceso de reforma al introducirse para el presupuesto de 1964 algunos elementos de presupuesto por programas; un nuevo nomenclador de partidas, en su forma objetual, reestructuración de la clasificación funcional y la separación de los gastos corrientes de los de inversión, etc. Pero es a partir del presupuesto de 1966 que se obtiene una mejor aplicación de las nuevas técnicas. La clasificación económica se introdujo en este año aunque a nivel de información general en el documento de presupuesto. A este nivel ha permanecido durante los años 1967-1970; sin embargo ha constituido un paso de avance en el sentido de facilitar el análisis económico y la eventual coordinación del nivel y composición del gasto presupuesto con el plan nacional de desarrollo.

A partir de 1966-1969 se han iniciado además publicaciones anuales de un folleto sobre la ejecución del presupuesto, conteniendo informaciones estadísticas más amplias que las que aparecen en el documento de presupuesto. Para el año 1967 se enviaron instructivos más completos para la presentación de los proyectos de presupuestos por programas. Los capítulos en que se divide el presupuesto se presentan estructurados por programas, subprogramas y actividades a todos los niveles del Gobierno Central y de las Instituciones Autónomas.

Se inició la determinación de metas pero con sujeción a las posibilidades de cada organismo, lo que se llevó a cabo dentro de los programas de las Secretarías de Estado, de Agricultura, Obras Públicas y Comunicaciones, Educación y Salud y Asistencia Social.

Se puso en vigor una nueva clasificación económica para los ingresos que en unión de la clasificación económica de los gastos, facilite el análisis macroeconómico y la coordinación global del nivel y composición de los gastos e ingresos en el plan de desarrollo y el presupuesto. Para los años 1969-1970, se presentó un presupuesto que comprende el Sector Público, o sea: Gobierno Central, Organismos Autónomos, Municipios, con excepción de las Empresas. Para este último año se ha preparado un resumen del Presupuesto 1970, con un contenido estadístico para un alcance del período 1966-1970. El año 1969 fue creada una Ley Orgánica de presupuesto para el Sector Público para dar fuerza a la elaboración ejecución y control de todos los presupuestos del Sector Público. Se hacen esfuerzos para que la Contraloría y Auditoría General de la República, adopte dentro de sus informaciones, los cuadros y análisis generalmente aceptados, dentro del Presupuesto por Programas.

6.1.5 - Las reformas en Brasil - El sistema presupuestario en Brasil en los últimos 25 años, se ha regido por la ley 2416 de 1940, que en la fecha de su dictación representaba una de las legislaciones más avanzadas de América Latina.

En 1952 se presentó al Legislativo un anteproyecto de normas financieras, que fue aprobado en 1964, cuyo contenido es avanzado. Aunque no llega a definir el empleo de técnicas de presupuesto por programas, implícitamente contiene su filosofía.

Las ideas de Presupuesto por Programas se empezaron a definir a partir de 1962 a nivel regional (Nordeste y Sur), pero se enfrentaban con obstáculos legales. En el país las normas presupuestarias son dictadas por el Gobierno Federal y rigen para todos los demás niveles del Gobierno, situación que fue subsanada sólo en 1964 con la nueva legislación.

El cuerpo técnico del Estado de Rio Grande do Sul elaboró un plan trienal de desarrollo para el sector público, habiendo establecido las proyecciones en base a programas presupuestarios, vinculados la responsabilidad de la ejecución a los respectivos organismos. Así se tenía un presupuesto del sector público proyectado para 3 años, aprobándose

solamente los recursos para el primero y haciéndose la revisión y los ajustes anualmente. También dentro de la libertad que permitía el instrumento legal en vigencia, se adoptaren los siguientes instrumentos de análisis de los ingresos y gastos públicos: Clasificación económica de los ingresos, y clasificación económica, funcional, sectorial, por objeto, institucional de gasto.

Para la preparación y el funcionamiento de este presupuesto se crearon grupos sectoriales de Programación y Presupuesto y se establecieron mecanismos de coordinación entre el Organismo Central del Presupuesto y el de Planificación.

Lamentablemente esta experiencia no se pudo llevar adelante a consecuencia de los cambios políticos y administrativos verificados en 1964, habiendo servido tan solo como metodología.

6.2 - Organización Administrativa de las Direcciones de Presupuesto

Para la implantación del Presupuesto por Programas es necesario considerar la indispensable existencia de un aparato administrativo - con una adecuada organización estructural y funcional que cuente con los sistemas administrativos necesarios para su ejecución y el cumplimiento de sus objetivos que no son otros que los de servir de plan operativo de corto plazo del gobierno en coordinación y subordinación necesaria a los sistemas nacionales de planificación.

La organización presupuestaria en los países analizados, se encuentra a cargo generalmente de una Dirección General, a nivel central y de Oficinas sectoriales, ubicadas en Ministerios o Secretarías de Estado y en Instituciones descentralizadas.

La ubicación de estas unidades centrales difieren entre los diferentes países; pues en unos se encuentran en los Ministerios de Finanzas o Hacienda, en otros, en la Secretaría Técnica de la Presidencia o en los organismos Centrales de Planificación. Así mismo respecto de su nivel jerárquico, puede anotarse que unas se encuentran en el asesor, mientras que otros en el operativo, como puede observarse en los organogramas estructurales anexos.

La estructura de las Direcciones de Presupuesto varían en cuanto al número y conformación de sus unidades administrativas inferiores debido a sus peculiares necesidades, magnitud, y complejidad de sus funciones. Sin embargo, en todos éstos países cuentan con tres unidades básicas para su funcionamiento, de conformidad con la técnica y experiencias más avanzadas, que son los Departamentos de: Programación Presupuestaria, Administración e Ejecución Presupuestaria y Organización y Métodos.

A continuación se enumeran algunas de las principales funciones que desarrollan cada una de estas dependencias.

6.2.1 - Programación Presupuestaria - a) Estudiar y preparar los programas del Gobierno Central en armonía con las metas y objetivos de la planificación nacional, recomendando la prioridad de su aplicación dentro de cada ejercicio fiscal;

b) coordinar las labores de planeación y programación entre las Oficinas Centrales de Planificación, los Ministerios o Secretarías de Estado y los Organismos descentralizados;

c) efectuar los estudios para la evaluación de los Programas del Gobierno Central, Empresas, Entidades Adscritas y Autónomas;

d) realizar investigaciones sobre las finanzas del sector público, tratando de precisar los efectos económicos de los ingresos y gastos públicos en la economía nacional;

e) planear, dentro de las normas legales vigentes, la estructura del proyecto de presupuesto;

f) efectuar los diferentes cálculos de ingresos, basados principalmente en las series estadísticas para el financiamiento del presupuesto del estado.

6.2.2 - Administración Presupuestaria - a) Controlar la ejecución de los Presupuestos de Operación o Servicios y de Capital o Desarrollo y Empresas, interviniendo, para el efecto, en la preparación de los mismos; en el análisis y recomendaciones de la asignación de recursos y partidas globales a distribuirse;

b) preparar proyectos de distributivos de organismos del sector público y analizar y recomendar traspasos, aumentos y disminuciones de créditos;

c) realizar estudios periódicos sobre la situación presupuestaria del Estado;

d) preparación del presupuesto del Estado, bajo las orientaciones básicas del Departamento de Programación Presupuestaria;

e) estudiar y recomendar la concepción de cupos de gastos que formulan los organismos del sector público;

f) vigilar y controlar el movimiento de las asignaciones y, en ge-

neral de todas las operaciones relacionales con la ejecución contable del Presupuesto.

- 6.2.3 - Organización y métodos -
- a) Participar en la elaboración del presupuesto general del Estado en la parte que corresponde a la organización de las unidades ejecutoras de programas, subprogramas, funciones, proyectos, etc.;
 - b) revisar los sistemas y procedimientos presupuestarios y proponer recomendaciones para su simplificación y mayor eficiencia administrativa;
 - c) preparar proyectos para la mejor utilización y estandarización de los equipos y materiales que requiere el gobierno para su funcionamiento;
 - d) emitir informe (o dictámen) sobre la creación, supresión, función o reestructuración de dependencias y de cargos de cualquier entidad incluida en el Presupuesto General del Estado.

Es importante resaltar la ubicación y rango de las Direcciones de Presupuesto; por cuanto este aspecto tiene que ver con la eficiencia y eficacia de su funcionamiento, así como también con la acción del Gobierno, puesto que el Presupuesto es su instrumento básico de gestión. Hay partidarios porque su ubicación se encuentre a nivel del Presidente de la República; ya que con ello adquiere un mayor rango a la vez que le permite disponer de mayor agilidad y flexibilidad, de tal forma que pueda contribuir de una manera más eficaz con los objetivos y metas de la acción del Gobierno.

Por el contrario, otros opinan que esta ubicación puede perjudicar, y de hecho ha perjudicado en algunas ocasiones, sobre todo en Regímenes de facto, a las funciones técnicas que, específicamente son los de tipo presupuestario, por la influencia y decisión política directas, desvirtuando la aplicación programática del presupuesto.

En cambio, otros tienen el criterio que la Dirección de Presupuesto debe estar ubicada en el Ministerio de Finanzas o de Hacienda, situación que mantienen algunos países en América Latina, en razón de que permite mantener cierta relación directa con el Jefe de Estado a través del Ministro, que facilita y coadyuga la política de gasto del Gobierno.

Por el contrario puede arguirse que en grado menor persistiría la influencia y el criterio político en el gasto, además de que, implica un nivel más, en este caso intermediario, competente para fijar las políticas presupuestarias, con lo cual la marcha de los programas y trámites presupuestarios se tornan menos ágiles.

Todavía hay una tercera posición, la de que tenga entera -

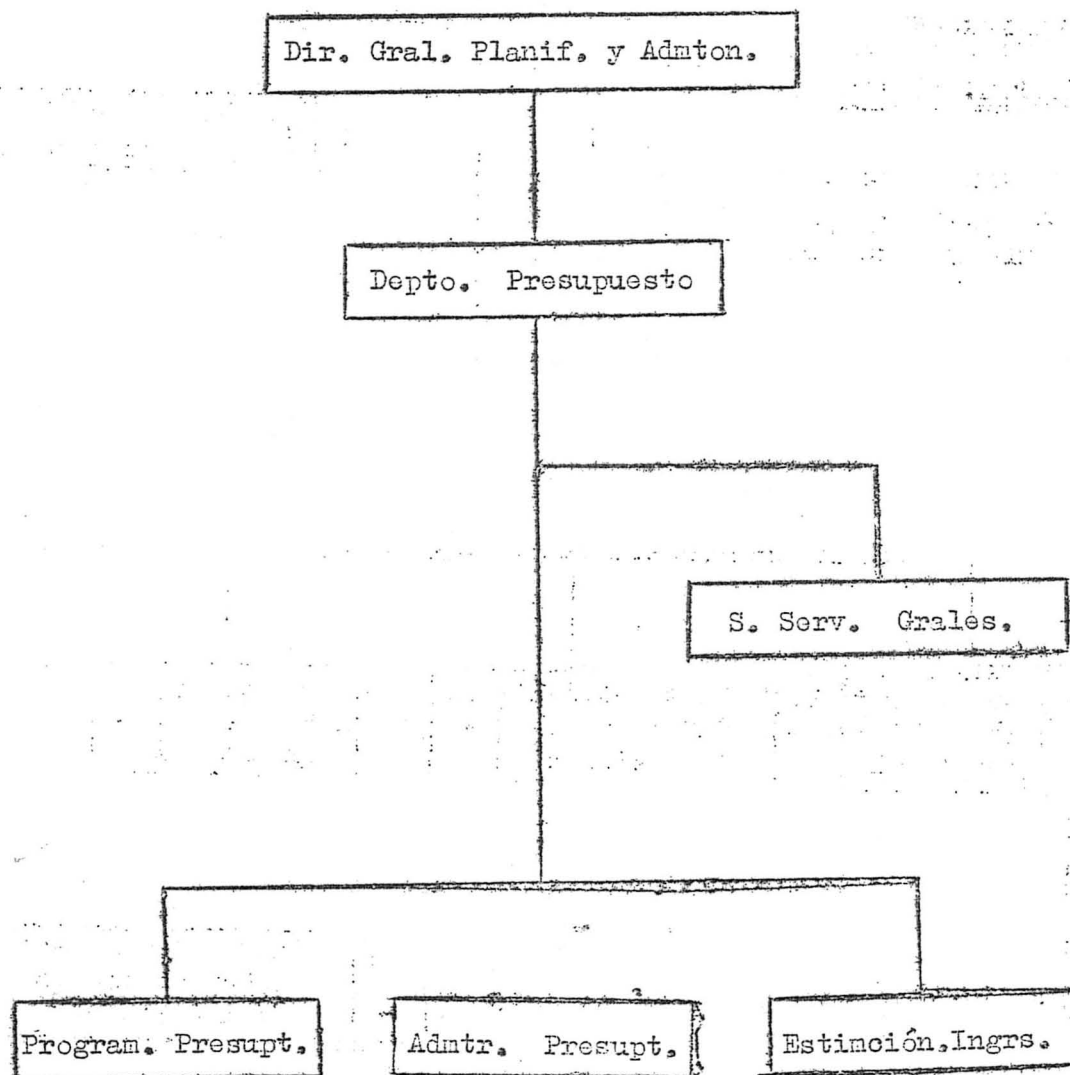
independencia del Ejecutivo, con el cual mantendría tan solo relación a través de un representante suyo, que podría ser el Ministro de Finanzas; y, con la función Legislativa y los organismos de planificación, también por medio de representante que integrarían una comisión de carácter deliberativo, cuya competencia debería estar reglada, con lo cual la gestión presupuestaria a la vez que se vería libre de las interferencias políticas - del Ejecutivo, tendría también un contralor externo necesario, pero esto si con menor posibilidad de ejercer presión política, a la vez que se eliminaría un nivel - ministerial - de formulación de políticas y decisión - en materia de orden presupuestaria. Una ventaja adicional, y de reconocida importancia ofrecería esta alternativa, ya que permitiría el reclutamiento, la selección y especialización cada vez más intensiva del personal técnico del organismo presupuestario, que en este caso tendría otra denominación, ya que estos funcionarios serían objeto de una miticuloza - política de selección, sin que ella pueda interferirse por presiones políticas y palanqueos; dando como resultante la presencia de personal técnico y eficiente capaz de cumplir con las funciones y responsabilidades - delicadas que extraña la técnica presupuestaria.

Las estructuras organizacionales de las Oficinas Presupuestarias en los países mostrados, con relación a Panamá y la República Dominicana, dichas Oficinas se encuentran ubicadas dentro de Organismos Técnicos Especializados, y con relación a Bolivia y Ecuador, ellos se encuentran dentro de los Ministerios de Hacienda o Finanzas. Observando sus estructuras internas, todos ellos mantienen los Departamentos Básicos generalmente aceptados dentro de las Actividades Presupuestarias.

6.2.4 - Ejemplos de organización presupuestaria en algunos países de América Latina.-

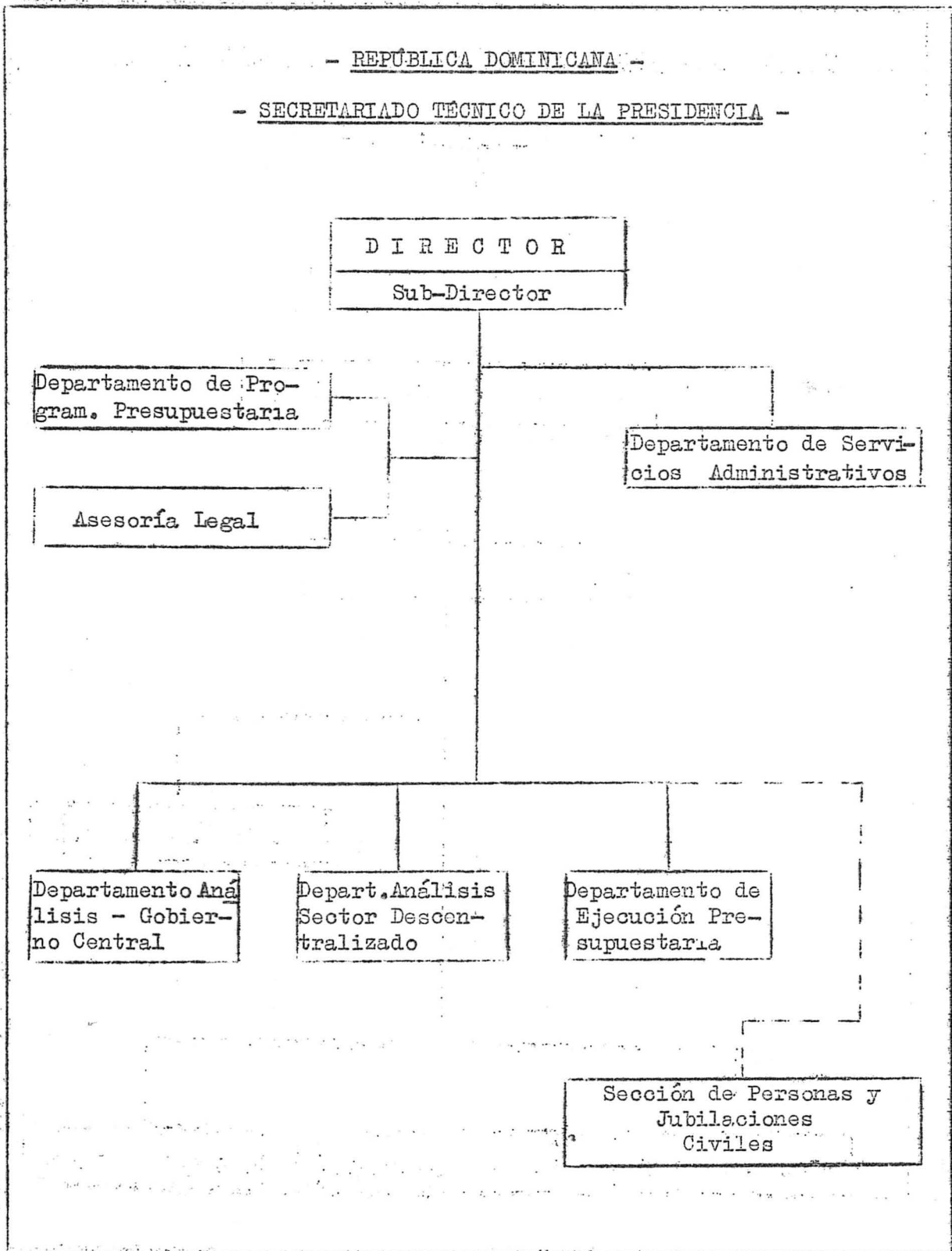
ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL DEL DEPARTAMENTO DE PRESUPUESTO

- P A N A M Á -

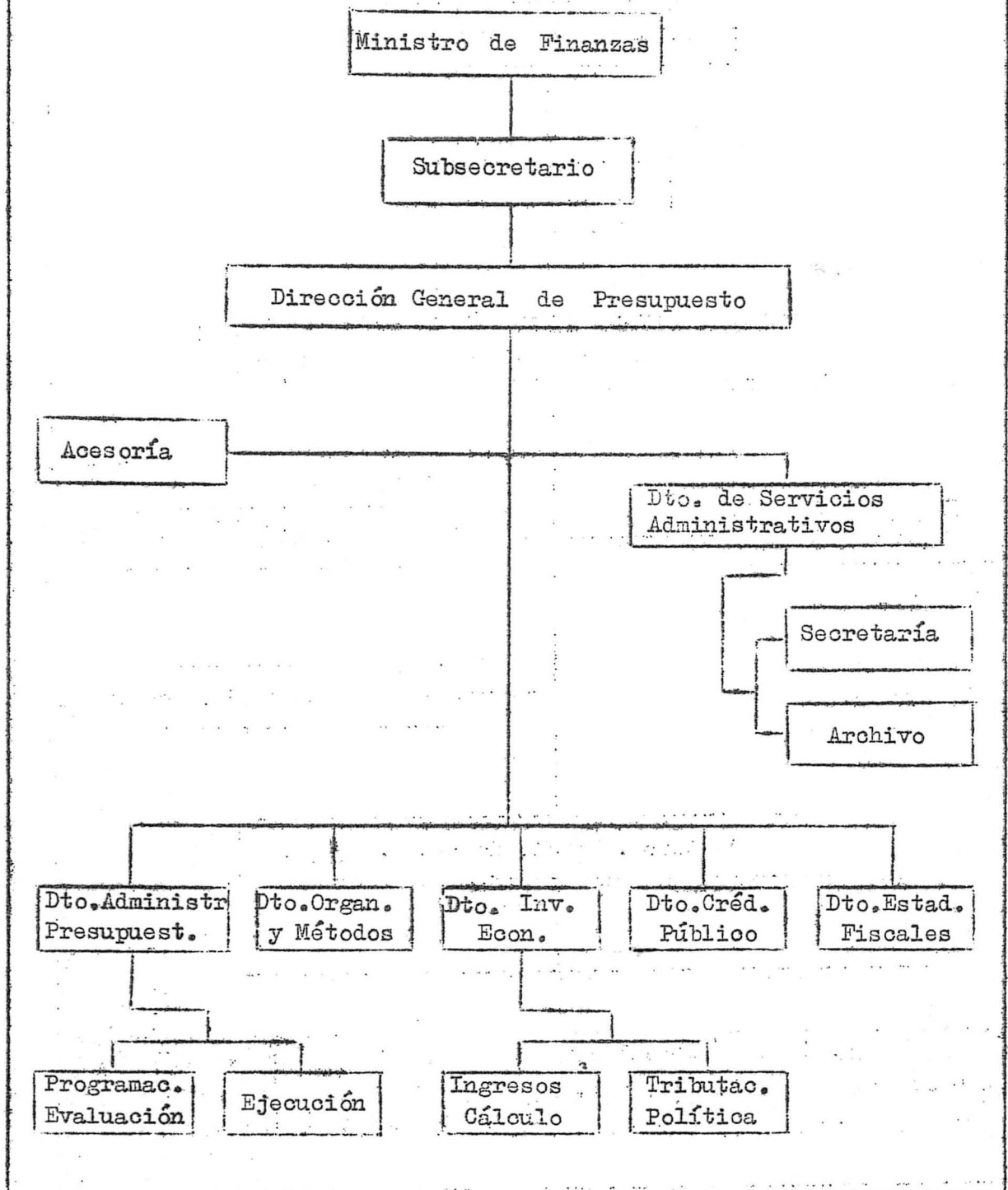


- REPÚBLICA DOMINICANA -

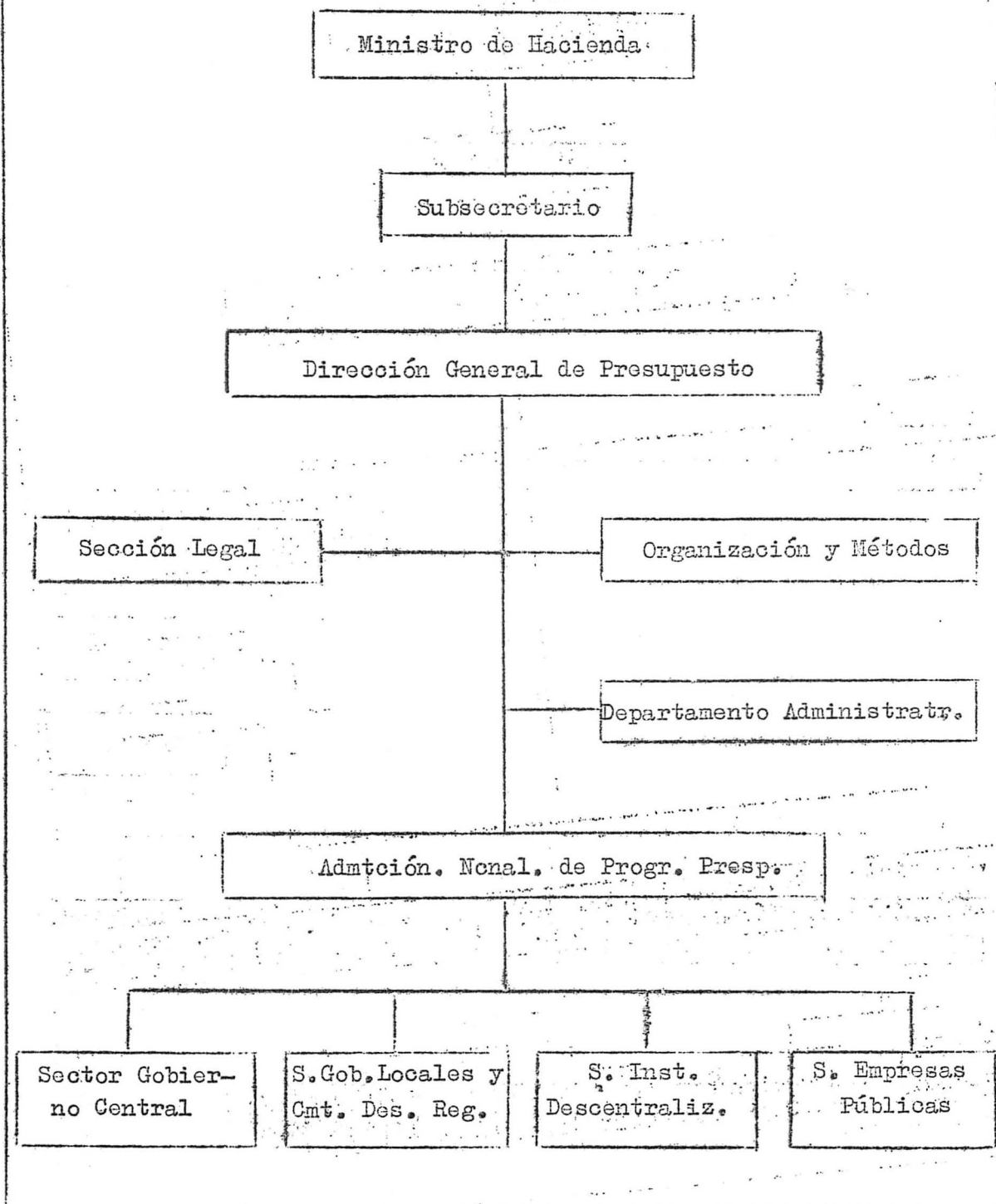
- SECRETARIADO TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA -



PROGRAMA ESTRUCTURAL DE LA DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO
- ECUADOR -



ORGANOGRAMA GENERAL DE LA DIRECCION GENERAL DE PRESUPUESTO
- BOLIVIA -



6.3 - Análisis de las Recomendaciones de las Reuniones de Directores de Presupuesto de Centroamérica y Panamá

Con motivo del Tratado de Integración Económica Centroamericana, los gobiernos de Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, han adquirido el compromiso de adoptar una política financiera más o menos uniforme que asegure el cumplimiento de las metas de la integración.

Como el Presupuesto es uno de los instrumentos de política económica de más fácil control, ha sido considerado, por los referidos países, con prioridad, para lo cual se le ha dado especial énfasis a la técnica del Presupuesto por Programas.

Esta importancia dada al proceso presupuestario, ha tenido expresión regional y ha sido concretizada en las reuniones anuales de los Directores Nacionales de Presupuesto de los cinco países, promovidas por la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA), las cuales han sido de positivo beneficio para los países participantes. Panamá no es signatario del Tratado de Integración Centroamericana, pero ha participado en esos congresos por tratarse de reuniones de alto nivel y de intercambio de experiencias sobre la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas, de la cual también se vale para la administración del presupuesto fiscal.

De estas reuniones que se iniciaron el año 1964, ha surgido una serie de recomendaciones, que han mejorado cada año, la implementación de la técnica en los países del área, en algunos más que en otros, según el grado de aplicación de las mismas.

A continuación se hace un análisis de las principales recomendaciones, especialmente, las relacionadas con la Organización de las Direcciones de Presupuesto, las etapas de Programación, Ejecución, Control y Evaluación de los Presupuestos de Ingresos y Gastos y la Contabilidad Gubernamental.

6.3.1 - Organización de las Direcciones de Presupuesto -

- a) Crear unidades administrativas de Análisis y Programación de Ingresos y Gastos; de Organización y Métodos y de Control y Evaluación de Programas;
- b) fortalecer las Direcciones y Presupuesto a fin de que las mismas puedan ejercer plenamente las funciones de Programación, Ejecución, Control, Evaluación y Liquidación de los Presupuestos, que técnicamente le competen.
- c) crear las unidades sectoriales de presupuesto en los Ministerios a fin de coordinar la función presupuestaria en esas instituciones;
- d) regular todo lo referente a las etapas del proceso presupuestario, mediante una ley orgánica de presupuesto.

La aplicación de estas recomendaciones, sin duda, daría muy buenos resultados a las Direcciones de Presupuesto. Dada la complejidad de las labores presupuestarias, es cada vez mayor la necesidad de contar con unidades administrativas dedicadas exclusivamente a los asuntos de programación, racionalización organizativa, evaluación y coordinación de los programas presupuestarios. Por otro lado, en algunos países, las Direcciones de Presupuesto no pueden cumplir con las funciones, que administrativa y técnicamente le competen, porque los instrumentos legales vigentes, no se lo permiten.

6.3.2 - Formulación, programación y preparación de los presupuestos de ingresos y gastos:

- a) Adoptar clasificaciones uniformes de ingresos y gastos;
- b) elaborar manuales de metodología y procedimientos para la estimación de los ingresos públicos;
- c) codificar y compilar las disposiciones legales relativas a los tributos y demás ingresos fiscales;
- d) confeccionar presupuestos pluri-anales con base en los planes de desarrollo a mediano plazo formulados, haciendo un trabajo conjunto entre planificación y presupuesto, al mismo tiempo que se tenga en cuenta que los objetivos y metas de los programas anuales sean los mismos contenidos en el Plan de Desarrollo de Mediano y Largo Plazo;
- e) establecer métodos uniformes para la determinación de los recursos humanos y físicos aplicables a los distintos programas gubernamentales y que permita la integración presupuestaria en los países del área a fin de poder elaborar un presupuesto regional;
- f) solicitar a los jefes de programas los calendarios de trabajo y de requerimiento de fondos para la ejecución de los programas propuestos.
- g) uniformar los requisitos indispensables en la estructuración de los programas de funcionamiento y de inversiones, especialmente;
- h) consolidar, conjuntamente con planificación, programas estratégicos del sector público, desde el punto de vista funcional o sectorial, con responsabilidad multi-institucional a fin de que los esfuerzos de todo el sector público para determinados programas, sea debidamente coordinado y se pueda lograr un beneficio mayor.

Por el cumplimiento de estas recomendaciones, los países participantes han obtenido grandes ventajas. La coordinación con Planificación les ha permitido asignar recursos estratégicamente; la utilización de las mismas clasificaciones les facilita la comparación de los procedimientos de estimación de los ingresos y las asignaciones de gastos a de-

terminados programas; al adoptar métodos uniformes para la determinación de los programas, sub-programas y actividades, y para determinar los recursos humanos y físicos, les es fácil elaborar el presupuesto regional, que les sirve de medio para analizar el comportamiento del sector público en la economía de la región; por último, la comparación de la legislación sobre tributación le permite a los países, considerar algunos renglones de ingresos que aún no este produciendo beneficio al país. Pero, tal vez lo más importante de estas recomendaciones es el reconocimiento de que la coordinación entre el proceso de planificación y las actividades presupuestarias, debe ser bien estrecha para que los planes de Desarrollo Económico y Sociales a largo plazo, adquieran vigencia y sean operativos.

6.3.3 - Ejecución presupuestaria -

- a) Preparar planes de Ejecución Física de Programas y Presupuesto preventivo de Caja y utilizar el presupuesto de caja como instrumento de control y de política de ejecución presupuestaria;
- b) usar sistemas flexibles de Cuotas o autorizaciones de gastos, pero que sea en forma periódica y no permitir la acumulación de saldos de cuotas anteriores;
- c) permitir al Ejecutivo el traslado y autorizaciones de gastos entre programas, sub-programas, actividades y rubros de gastos de un mismo ministerio y que se permita la decisión a un funcionario de un nivel jerárquico medio.

La adopción de estas recomendaciones se considera ventajosa, toda vez que con ellas se podría dar seguridad de que los fondos se aplican a cada programa en la cantidad y oportunidad prevista, sin que problemas de liquidez temporal de caja, retarden el proceso de ejecución; se podría lograr una mayor eficiencia y racionalización administrativa de los recursos presupuestarios, en beneficio de los programas dentro de los plazos previstos y finalmente se daría mayor agilidad al proceso de ejecución presupuestaria.

6.3.4 - Contabilidad presupuestaria -

- a) Establecer sistemas de costos estadísticos y de contabilidad, regidos por un esquema básico y uniforme que contemplen las necesidades y características de las distintas dependencias, la naturaleza de los programas y el máximo de información y control, procurando evitar las duplicaciones de registros contables y facilitar la efectiva fiscalización;
- b) compatibilizar los sistemas de contabilidad de las instituciones descentralizadas para lograr que satisfagan los objetivos contables y sirvan de base para la programación y planificación de corto y mediano plazo de todo el sector;

- c) incorporar en las Contadurías Centrales toda la información sobre crédito y deuda pública, interna y externa, emitida garantizada y servida por todo el sector público;
- d) mostrar en anexos especiales, al hacer la liquidación del presupuesto, los ingresos pendientes de cobro a favor del fisco y las obligaciones pendientes de cancelación;
- e) incluir en los informes financieros, cuadros estadísticos de ingresos según las clasificaciones, gastos por objeto, programas, sub-programas y actividades; gastos, según las clasificaciones funcionales, y económicas, la Tesorería y la Situación de la Deuda Pública.

Es evidente que el cumplimiento de estas recomendaciones, darían magníficos resultados, porque al ponerse en práctica, se obtendría una serie de informaciones básicas para la buena programación de los ingresos y de los gastos. Un sistema de costos permitiría la asignación de los recursos a los programas sub-programas y actividades en forma mas racional. La uniformidad de los sistemas de contabilidad de todas las instituciones del sector público, harían conocer en forma clara la participación del sector en el gasto total de la economía y permitiría escoger alternativas de asignación de recursos entre los programas estratégicos del sector. Por último, las informaciones que se obtendrían en las liquidaciones de los presupuestos, facilitarían la estimación de los ingresos y evitarían la deuda flotante y se observaría mejor, la situación fiscal del país.

6.3.5 - Control y evaluación presupuestaria -

- a) Ejercer la pre-auditoría, tomando en cuenta no sólo el estudio de los registros legales, de imputación y saldos disponibles, sino también se consulte la necesidad, importancia, énfasis y prioridad de los programas;
- b) crear los mecanismos necesarios para registrar, controlar y evaluar la marcha y resultados de los programas, así como establecer los sistemas de información para obtener los antecedentes en forma permanente y oportuna, fijando fechas para que la unidad responsable del programa rinda los informes necesarios para su evaluación y establecer sanciones al no cumplimiento del requisito;
- c) establecer unidades de medida para hacer una evaluación mejor de los resultados, especialmente en los sectores vinculados al desarrollo económico y social, como: Educación, Salud y Agropecuario y en los programas de inversión;
- d) establecer métodos uniformes de control y evaluación de resultados con base al siguiente esquema:

- 1) Qué es lo que se desea controlar y evaluar;
- 2) con qué objetivos se quiere controlar y evaluar;
- 3) a qué nivel han de efectuarse los controles y evaluaciones;
- 4) para quiénes se desea producir las evaluaciones;
- 5) quiénes han de realizar el control y la evaluación;
- 6) en dónde han de efectuarse los controles y las evaluaciones.

El Control y Evaluación es una de las etapas del proceso presupuestario más difícil de cumplir, pero de mayor significación para la técnica del Presupuesto por Programas. La dificultad para llevar a cabo el desarrollo de esta etapa, está en la falta de cooperación de los jefes de los programas en dar las informaciones necesarias y oportunas. El cumplimiento de las anteriores recomendaciones, sin duda, dejarían positivos resultados porque permitirían el control con base a los objetivos y metas de los programas, así como contar con instrumentos adecuados para llevar a cabo la evaluación de los resultados, al mismo tiempo que permiten establecer sistemas uniformes para evaluar en todo el sector público.

6.3.6 - Recomendaciones de carácter general -

- a) Elaborar presupuesto por Programas Regional;
- b) usar una terminología y definiciones comunes;
- c) desarrollar Cursos de Capacitación a nivel nacional y regional y aprovechar las becas internacionales en materia presupuestaria para los funcionarios encargados de las labores del presupuesto fiscal en todo el sector público;
- d) intercambiar funcionarios de presupuesto entre los países del área;
- e) solicitar la asistencia técnica de organismos internacionales especializados en materia presupuestaria.

Estas recomendaciones, aunque no son de carácter específico en ninguna de las etapas del proceso, se consideran de importancia por el contenido de las mismas. La confección de un Presupuesto por Programas de la región, permite a los gobiernos, conocer la participación del Estado en la economía de la región, a la vez que facilita el estudio de la estructuración programática de cada presupuesto fiscal y el énfasis que cada gobierno le da a determinados programas. Por otra parte, uno de los mayores problemas que se confrontan en las reuniones y seminarios internacionales, en materia de presupuestos, es la diferencia en la terminología utilizada por los participantes y con la adopción de un lenguaje y definiciones comunes, queda resuelto este problema. Por último, el aprovechamiento de los cursos, becas y asistencia técnica, para asuntos presupuestarios, es lógico que mejora el sistema.