

REVISTA DE LA
ASOCIACION
INTERAMERICANA
DE PRESUPUESTO
PUBLICO

México, D. F., México

No. 12

MAYO DE 1981

ASOCIACION INTERAMERICANA DE
PRESUPUESTO PUBLICO

Periodo 1980-1982

CONSEJO DELIBERANTE :

Presidente : Miguel Angel Bolívar (Argentina)
Primer Vice-Presidente : Héctor Medina (Honduras)
Segundo Vice-Presidente : David Monroy (Venezuela)
Auditor Titular : Jorge Ripa (Argentina)
Auditor Suplente : Alfonso Retana Sandf (Costa Rica)

CONSEJO EJECUTIVO :

Presidente : Ramón Aguirre Velázquez (México)
Primer Vice-Presidente : Joao Baptista Lemgruber (Brasil)
Segundo Vice-Presidente : Alberto Echevers (Panamá)
Secretario Ejecutivo : Gerardo Ferrando Bravo (México)
Dirección de Cooperación
Técnica y Docencia : Guillermo Molina López (Ecuador)
Director de
Administración : Alberto Menéndez (México)

SUBSEDE PARA CENTRO AMERICA Y PANAMA :

Representante : Agustín Francisco Canessa (Uruguay)

SUBSEDE PARA SUDAMERICA :

Representante : Miguel Angel Loureiro (Uruguay)

CONSEJO CONSULTIVO :

Representante ante el
Consejo Deliberante : José Vicente Rodríguez Aznar
(Venezuela)

REVISTA DE LA ASOCIACION
INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

CONSEJO EDITORIAL :

Ramón Aguirre Velázquez

Gerardo Ferrando Bravo

Miguel Angel Dávila M.

Guillermo Molina López

Alberto Menéndez Guzmán

Carlos Solórzano Juárez

Raúl José Mejía González

Salvador Tena Tejada

Hermilo Molina Molina

Manuel Arce Rincon

DISTRIBUCION :

Dirección :

Av. Chapultepec No. 246, Primer Piso

Méx. 7, D. F. Tels. : 533 34 02/514 64 71

ASOCIACIONES NACIONALES DE PRESUPUESTO

<u>ARGENTINA</u>	ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO	(ASAP)
<u>BRASIL</u>	ASOCIACION BRASILEÑA DE ORCAMENTO PUBLICO	(ABOP)
<u>COLOMBIA</u>	ASOCIACION COLOMBIANA DE PRESUPUESTO	(ACP)
<u>COSTA RICA</u>	ASOCIACION COSTARRICENSE DE PRESUPUESTO PUBLICO	(ACOPRE)
<u>ECUADOR</u>	ASOCIACION ECUATORIANA DE PRESUPUESTO	(AEP)
<u>EL SALVADOR</u>	ASOCIACION SALVADOREÑA DE PRESUPUESTO PUBLICO	(ASAPP)
<u>GUATEMALA</u>	ASOCIACION GUATEMALTECA DE INVESTIGADORES PRESUPUESTARIOS	(AGIP)
<u>HONDURAS</u>	ASOCIACION HONDUREÑA DE PRESUPUESTO PUBLICO	(AHPP)
<u>MEXICO</u>	ASOCIACION MEXICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO, A.C.	(AMEPP)
<u>PANAMA</u>	ASIP-PANAMA	
<u>PERU</u>	ASOCIACION PERUANA DE PRESUPUESTO PUBLICO	(APPP)
<u>VENEZUELA</u>	ASOCIACION VENEZOLANA DE PRESUPUESTO PUBLICO	(AVPP)
<u>URUGUAY</u>	ASOCIACION URUGUAYA DE CONTABILIDAD Y PRESUPUESTO PUBLICOS	(ASUCYP)
<u>NICARAGUA</u>	ASOCIACION NICARAGÜENSE DE PRESUPUESTO PUBLICO	(ANIPP)

I N D I C E

Página

1.	Editorial	7
2.	Temas :	
	- Control Administrativo del Presupuesto, por la Dirección General de Presupuesto de Colombia . Jacques Morette B. y Miguel Sandoval Z.	9
	- El Control de Gestión de los Entes Descentralizados: la Experiencia de su Aplicación en Venezuela, presentado por ASIP.....	32
	- Manual de Control Presupuestario, presentado por la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.)	85
	- Bases para la implantación de un Sistema Integrado de información Económica del Sector Público en España, presentado por la delegación del Ministerio de Hacienda de España	137
	Francisco Francés Sánchez Isidoro Marco Sanz Celso Bermejo Sánchez	

EDITORIAL

El presente número de la revista de ASIP está dedicado al VIII Seminario Interamericano de Presupuesto, realizado en Bogotá, Colombia, entre los días 3 y 7 de diciembre de 1979.

El VIII Seminario fue organizado por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, y contó con el auspicio de la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.) la colaboración de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) y de la Asociación Colombiana de Presupuesto (A.C.P.)

El temario tratado en dicho evento fue el siguiente:

1. Mecanismos e Instrumentos para la Evaluación y Control del Proceso Presupuestal.
2. El Papel de los Sistemas de Información en los Procesos de Programación, Ejecución y Control Presupuestal.
3. Planificación y Programación Presupuestal.

Las ponencias centrales presentadas dentro de cada uno de los temas fueron:

- Control Administrativo del Presupuesto, presentado por la Dirección General de Presupuesto de Colombia.
- El Control de Gestión de los Entes Descentralizados: la Experiencia de su Aplicación en Venezuela, presentado por la ASIP.
- Manual de Control Presupuestario, presentado por O.E.A.

La ASIP, conciente de su importante papel en el mejoramiento de la técnica presupuestaria en los sectores públicos latinoamericanos y de la conveniencia de utilizar la Revista como fuente divulgativa de los temas que se tratan en los Seminarios Interamericanos, ha considerado necesario publicar en este número los mencionados documentos centrales presentados por la Dirección General de Presupuesto de Colombia, la O.E.A. y la ASIP. Asimismo, esta Revista incluye el Capítulo III del informe preparado por la delegación española, por considerarse de su interés las bases conceptuales que, sobre un sistema integrado de información del sector público, está desarrollando el Ministerio de Hacienda de España. De esta manera, el mencionado documento, conjuntamente con los publicados en la Revista No. 11 permite disponer de una visión integral de los esfuerzos que en materia de reforma presupuestaria se están llevando a cabo en los últimos años en España.

Es importante destacar que el VII Seminario Interamericano de Presupuesto ha contado con la colaboración de una serie de instituciones y personalidades que dieron prestigio al mismo -- con la presentación de documentos que complementaron los temas del Seminario.

Dichos trabajos han sido los siguientes:

- Planificación y Programación Presupuestaria: Metodología - Integral de Planificación y Programación del Sector Público, presentado por la Asociación Colombiana de Presupuesto.
- Sistema de Evaluación del Presupuesto del Gobierno de Costa Rica, presentado por la oficina de Presupuesto Nacional de Costa Rica.
- Planificación y Programación Presupuestal: Situación Actual en México, presentado por la Secretaría de Programación y Presupuesto de México.
- Programa de Organización y Desarrollo del Sistema Presupuestario Estatal, presentado por la Dirección General de Presupuesto de Nicaragua; e
- Informe sobre la Integración del Presupuesto en el Marco de la Planificación Económica: La Reforma Presupuestaria - Española; y bases para la implementación de un Sistema Integrado de Información Económica del Sector Público en España, presentados por el Ministerio de Hacienda en España.

Lamentablemente, por razones de espacio, no ha sido posible incluir dichos interesantes documentos en este número, por lo que se espera poder hacerlo más adelante.

Para finalizar, la ASIP desea señalar que, tal como ha sido su norma inveterada, reitera su amplia disposición para incluir en su Revista los documentos técnicos que se produzcan -- vinculados a la razón de ser de la institución.

CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO

por: Jacques Morette B.
Miguel Sandoval Z.

Trabajo presentado por la Dirección General del Presupuesto de Colombia para el VIII Seminario Interamericano de Presupuesto.

Preparado por Jacques Morette B., Inspector General de Finanzas de Francia y Miguel Sandoval Z., Subdirector de Control Administrativo del Presupuesto de Colombia.

Los cambios en los sistemas administrativos, financieros, - de planificación económica y presupuestal puestos en práctica en los distintos países, nos ha movido a presentar como documento - de trabajo a este seminario, el tema del Control Administrativo del Presupuesto.

No hacemos referencia a algunos aspectos relacionados con - el tema en razón a que su importancia y la profundidad del análisis, pueden ser motivo de futuros seminarios. A manera de ejemplos tenemos dentro de esta categoría, la relación del control - con la administración; el control y los sistemas de computación; la naturaleza de los hechos sujetos a control, o la atención del control administrativo en los aspectos relacionados con la deuda pública en cuanto a la programación y negociación del crédito, - de renovación, consolidación y extinción de la deuda.

Hemos considerado importante, plantear en este documento la necesidad de concretar el alcance y los objetivos que deben fijarse al área del control administrativo, para diferenciarlo de las labores que conciernen al control fiscal, para lo cual hacemos algunas consideraciones sobre las clases y objetivos del control administrativo relacionándolo con los requisitos o técnicas presupuestales que se consideran esenciales para la implantación de un sistema altamente eficiente de control.

En su aspecto metodológico, presentamos el tema del control como una tarea a cumplir en etapas sucesivas de integración y -- complementación, del presupuesto con la planificación económica general, la determinación de áreas de responsabilidad y de cuantificación de tareas administrativas que permitan la determinación de costos y resultados, para que el control de gestión sea el inicio y la culminación del ciclo presupuestal.

Se ha dividido el trabajo en los siguientes apartes :

- I- Esquema general sobre la naturaleza y clases de control.
- II- El control administrativo como medio de retro-alimentar el presupuesto.
- III- Alternativas para la aplicación de un sistema de control administrativo.
- IV- Experiencia colombiana.

Consideraciones Previas.

Creemos necesario relacionar el tema del Control Administrativo, con los avances en los sistemas presupuestales, los cuales no han escapado al progreso tecnológico, inducido por diversos - criterios o por muy variadas circunstancias, como han sido las - crisis económicas, las necesidades de consolidar las instituciones y adecuar las distintas dependencias del Estado a una estructura moderna, más acorde con las necesidades de los ciudadanos.

La búsqueda del pleno empleo de los recursos productivos o la necesidad de superar los problemas planteados por la inflación económica, provocaron nuevos cambios, se intensificaron -- las investigaciones en el campo de la formulación y desarrollo de modelos econométricos y de sistemas de planificación como herramienta del presupuesto público.

Los cambios presupuestales se comenzaron a gestar mediante el desarrollo de los principios del equilibrio, la universidad, la periodicidad y hoy en día se plantean criterios de rentabilidad y productividad como elementos básicos para la formulación de un presupuesto de capital.

En algunos países, (entre ellos Francia) la nacionalización de algunas empresas o servicios básicos ha tenido por efecto, llevar al presupuesto general, el saldo del producto de los activos o pasivos de las empresas transferidas del sector privado al público, y los gastos para la reconstrucción llevaron la participación del gobierno en la formación de capital a una proporción bastante elevada.

La mayoría de las reformas presupuestales en los países de América Latina se han llevado a cabo en base a la experiencia -- en algunos países de Europa y en los Estados Unidos. Se han logrado importantes ajustes en la formulación del presupuesto, en el campo de las clasificaciones presupuestales y de la contabilidad pública, pero creemos necesario realizar una tarea más decisiva para modificar en forma significativa los hábitos de la costumbre a la de la planificación; la urgencia y necesidad del gasto a la de la evaluación y el control.

En el año de 1950 se hablaba en Colombia de los trabajos -- realizados en los Estados Unidos por la misión Hoover sobre la necesidad de evaluar y autorizar los gastos por categorías funcionales en el marco del denominado performance budgets. Nueve años más tarde, el gobierno colombiano adoptó la técnica del -- presupuesto por programas y a partir de 1977 se ha despertado -- el interés por la denominada técnica del presupuesto en base -- cero como mecanismo eficaz para conjugar el presupuesto con la planificación.

Conviene anotar que en el período reseñado, han transcurrido 29 años en la aplicación de una u otra técnica sin que hayamos logrado cambios esenciales en la coordinación del plan y el presupuesto, en los sistemas de información y en la cuantificación de metas no obstante los esfuerzos realizados.

Los criterios expuestos, sobre evolución en las técnicas -- presupuestales nos inducen a pensar, si una técnica del presupuesto funcional, permite evaluar más adecuadamente la ejecución presupuestal, que un presupuesto por programas o si por el

contrario es necesario emplear la técnica del presupuesto consolidado del sector público para facilitar la acción del control ?

Por ahora, diremos que cualquiera que sea la técnica presupuestal empleada por un gobierno, la práctica del control administrativo del presupuesto es viable; es cuestión de etapas o grados de organización e implantación del sistema para su cabal desarrollo.

I - ESQUEMA GENERAL SOBRE LA NATURALEZA Y CLASES DE CONTROL.

La acepción del término Control como fiscalización, inspección, intervención, dominio o mando, ha dado origen a la aplicación de los más variados sistemas de control.

Frecuentemente se citan como métodos universales de control, los denominados control político o parlamentario consagrados en la Constitución Política como un sistema de comprobación por parte del Congreso para determinar la forma como el poder ejecutivo cumplió las autorizaciones conferidas en la Ley de Presupuesto.

El Control Fiscal, ejercido por corporaciones especializadas y en los niveles más altos de la estructura administrativa - como por ejemplo la Corte y los Tribunales de Cuentas y las Contralorías, con el encargo de llevar a cabo la revisión de las cuentas y libros, sobre los registros y las operaciones efectuadas por la administración, dentro de una concepción de exactitud y regularidad, que en nuestro medio conocemos como control numérico-legal.

La complejidad de las operaciones que realiza el Estado, la desconcentración de funciones y la descentralización administrativa entre otras causas, dieron origen a la implantación de otras técnicas de control, tales como el control administrativo y el control de gestión.

Al control Administrativo en algunos países, se les ha fijado como objetivo la verificación y crítica de las actividades relacionadas con la planificación y el presupuesto y más recientemente sobre el examen de las actividades y los resultados obtenidos, dando lugar a las técnicas denominadas de :

- 1) - Control Presupuestal
- 2) - Control de Eficiencia
- 3) - Administración Planificada
- 4) - Control de Gestión

Control Presupuestal :

Su campo de acción se desarrolla en la actividad financiera del Estado con el propósito de evitar despilfarros, para lo cual debe vigilar :

- a) - La percepción de ingresos
- b) - Los compromisos de gastos y
- c) - A los encargados del manejo de los fondos públicos

A las tareas anteriores de vigilancia se le asigna al control presupuestal una labor de coordinación de las actividades - previsionales o de planificación de los organismos del Estado, - con el propósito de conocer por anticipado los resultados considerados esenciales por la organización. En consecuencia, es tarea del control presupuestal vigilar que las decisiones gubernamentales estén integradas en programas de acción en términos de cantidad, valor, plazo y los resultados alcanzados.

Control de Eficiencia :

Mediante este sistema la administración debe vigilar y criticar la oportunidad de ciertas decisiones y los resultados obtenidos.

Para esta tarea, la administración debe adelantar estudios tendientes a evaluar y calificar el gasto público mediante el análisis de los estados financieros y la medición de resultados; examinar si los costos de la administración son adecuados a los fines perseguidos o señalando las bondades o deficiencias que se detecten, culminando con conclusiones objetivas que hagan posible su adopción.

Administración Planificada :

Corresponde a la labor planificadora de la entidad, orientada hacia la determinación de objetivos y políticas previamente fijadas, en forma tal que permita la utilización óptima de los recursos puesto a su disposición a través del presupuesto anual.

Control de Gestión :

Es el sistema administrativo orientado a proporcionar a la Dirección, las informaciones indispensables para lograr una administración planificada. Desde este punto de vista el control de gestión, difiere del concepto tradicional del control presupuestal. No se efectúa para descubrir irregularidades, para asegurar la conformidad de la ejecución a normas jurídicas de autorización, de sancionar o penalizar a los infractores, ya que consideramos que esta acción es tarea del control fiscal o penal.

Al control de gestión, se le asigna una tarea de mayor alcance, como es el del análisis de las metas desde un punto de --

vista real y su adecuación a las necesidades expresadas en el -- presupuesto por objetivos. Con este alcance, el control de gestión implica una tarea de análisis de los procesos o de los procedimientos, confrontando los resultados de la acción con las actividades previstas.

Esta tarea del control de gestión, conlleva una doble función; de una parte recibir la información previamente planeada - (presupuesto por programas o por objetivos), indagando sobre su significado y análisis de los resultados y de otra parte suministrando a la Dirección o a las áreas de responsabilidad sus informes sobre una base del principio de constatación o por medio de tablas periódicas de proceso o de indicadores físicos y monetarios de acuerdo a cada objetivo, en forma tal que permitan conocer su grado de satisfacción (resultados), los recursos puestos en obra (insumos y costos), los objetivos a cubrir o sus desviaciones con las recomendaciones respectivas.

Creemos con esta descripción sintética de los sistemas de control administrativo, haber concretizado los objetivos que le corresponde cumplir a cada uno de ellos y demostrar que su campo de acción y cobertura presenta algunas complejidades que deben ser cubiertas previamente, como requisito de acción indispensable para culminar con el Control de Gestión en la esfera gubernamental.

Como esquema general de trabajo para implantar la técnica de Control de Gestión, nos permitimos someter a la consideración de los participantes las siguientes etapas :

Factores acumulativos :

- 1a. Etapa : Control de exactitud y regularidad.
- 2a. Etapa : Determinación de políticas, objetivos cuantificación de metas en inversión y tareas administrativas en funcionamiento.
- 3a. Etapa : Evaluación de Resultados (físicos y financieros), - objetivos y fines para el análisis de las desviaciones; costos por tareas y programas.
- 4a. Etapa : Areas de responsabilidad, administración por objetivos, informes de gestión.

Consideraciones sobre el Control de Gestión :

En los párrafos anteriores, se ha hecho referencia a los diferentes sistemas y objetivos del Control Administrativo; llamaremos ahora la atención sobre algunos aspectos esenciales para que una entidad gubernamental o toda su estructura administrativa, antes de adoptar esta técnica de control, tomen en consideración en su análisis, los factores limitantes tanto desde el -- punto de vista teórico-conceptual, como de los problemas prácticos de la organización, de recolección de la información y de --

nomenclatura presupuestal.

Factores limitantes :

El buen cumplimiento de las varias tareas relacionadas con el control administrativo y mencionadas en el esquema anterior - requieren de ciertas condiciones sobre las cuales parece útil -- llamar la atención. Se trata, desde este punto de vista, de superar tanto dificultades teórico-conceptuales como obstáculos -- prácticos.

A - Problemas teórico-conceptuales :

Estos son muy numerosos, y no es posible, tampoco necesario, estudiarlos todos en el marco de esta ponencia.

Recordamos sólo que los más importantes se refieren a las - dificultades con las cuales tropieza la medición de la produc- - ción en la administración pública. Tales dificultades son muy - conocidas, y dieron lugar a muchos estudios doctrinales así como también a diversas pruebas prácticas en varias regiones del mundo. Entonces no insistimos en ellas, sino que pensamos:

- 1.- La existencia de ciertas dificultades no constituye un pre- texto valioso para abstenerse de toda búsqueda de progreso. Es perfectamente concebible que el control ya no descance - únicamente sobre el buen sentido, la perspicacia y la expe- riencia del controlador, sino aún sobre procedimientos más permanentes y más fiables.
- 2.- Se considera generalmente que las técnicas modernas del con- trol administrativo, que se desarrollaron con cierto éxito - en el sector privado, pueden utilizarse en el sector públi- co, y no sólo en las empresas comerciales e industriales de este sector, sino también en las administraciones tradicio- nales que desempeñan el papel político del Estado.
- 3.- Se estima también que existe a la fecha todo un arsenal de medios que permite considerar cómo es posible vencer la ma- yoría o tal vez la totalidad de las dificultades teóricas - relacionadas con las diversas acciones que necesita el con- trol administrativo; fijación de procedimientos realistas, - selección de datos que habrá que recoger (principio de la - gestión por excepciones), recolección fiable de información - constatación de desviaciones, explicación de las razones de las desviaciones, toma de medidas correctivas. Esperando - soluciones completas, pueden emplearse métodos intermedia- rios, pero ya de gran utilidad, permitiendo conocer los cos- tos, los rendimientos físicos, fijar procedimientos de ac- - ción con costo más reducido, luego con mayor eficiencia pro- ductiva y hasta en ciertos casos con óptima eficacia econó- mico-social.

B - Problemas prácticos de organización

Fuerza es constatar que, desde un punto de vista general, se adelantó mucho menos en el camino hacia la solución de esta clase de problemas que en los estudios sobre las dificultades teóricas.

Los problemas de organización se refieren tanto a la institución encargada de llevar a cabo el control administrativo, como al medio ambiente administrativo exterior a esta entidad.

a) - La entidad de control

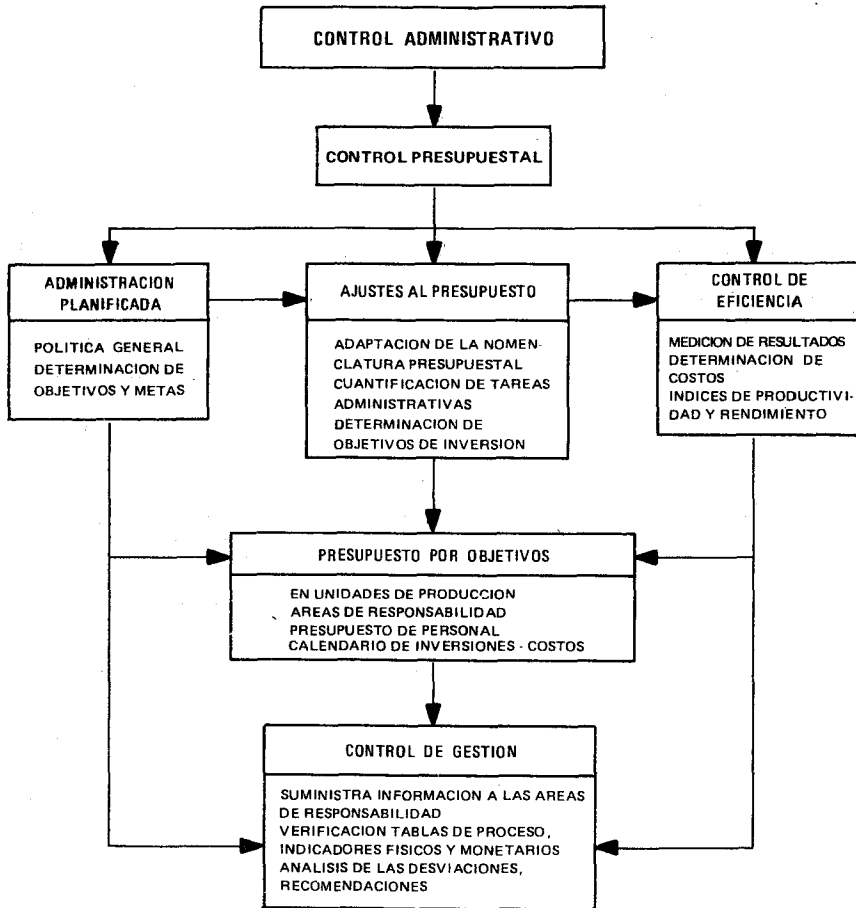
La primera e indispensable condición para que esta entidad pueda fomentar el progreso administrativo es, claro está, que sus observaciones y recomendaciones den lugar a una labor de seguimiento en las administraciones concernidas o, en ciertos casos, a nivel gubernativo. Un principio que se observa generalmente es que no es tarea del control administrativo tomar las medidas correctivas, sino proponerlas y vigilar su ejecución en plazos convenientes (lo que puede llegar, como acontece en algunos casos, hasta la entrega de una asesoría técnica para la puesta en marcha de las reformas propuestas). Sin embargo, en tal sistema de libre diálogo entre el control y las entidades operativas y decisorias, para ser real, la influencia del control debiera respaldarse sobre diversos factores de hecho.

- Su localización dentro del organigrama gubernativo y administrativo, problema que puede recibir varias soluciones, observándose que el mejor nivel de eficacia parece ser, según la organización del país, el nivel real de arbitraje en materia financiera y presupuestal (a menudo Ministerio de Hacienda o de Finanzas).

- El nivel teórico y de especialización de sus integrantes.

A este respecto el grado de confianza que el control administrativo podrá ganar para el gobierno y las administraciones dependerá todavía más que de el grado jerárquico de sus funcionarios, de su disponibilidad, de la ausencia de segundas intenciones políticas, de la sabiduría de sus observaciones y recomendaciones, de sus cualidades de persuasión.

No nos parece ser un problema realmente importante lo de saber si las entidades encargadas del control administrativo tienen que cumplir por sí mismas con todas o con parte de las tareas que necesita el desarrollo del proceso de control, o sólo ayudar a la buena organización y al buen funcionamiento del conjunto de los procedimientos necesarios. Lo esencial es que existan todas las estructuras indispensables para que ninguna fase



del circuito cerrado del control (véase el esquema anterior (1)-
quede totalmente olvidada o ejecutada en forma aparente.

b)- El medio ambiente administrativo .

1.- Factores de orden psicológico .

Si al empezar un fortalecimiento y una modernización del -- control administrativo este último tropezó a veces (ej: Francia) con la indiferencia y hasta la hostilidad del medio ambiente administrativo, se constata a la fecha, en general, un espíritu -- nuevo. Las dificultades de orden financiero que experimentaron las administraciones a causa de la inflación y de la crisis económica mundial las llevaron a tener desde ahora interés por la medición de su costo y rendimiento y de la utilidad de su producción para la colectividad, con miras a poder demostrar que no -- gastan en vano los recursos públicos. Pero no resultan por tanto reunidas ciertas condiciones de orden no psicológico sino con creto.

2.- Formación del personal especializado .

Tal como se desarrolla en su forma más moderna y más eficaz el control administrativo, hace llamada a técnicas muy variadas y por ejemplo la contabilidad analítica (la cual necesita una -- determinación previa de centros de costos y (o) de responsabilidad), el análisis financiero con base a la contabilidad general, la estadística, las tablas de ruta, el cálculo de probabilidades, el cálculo económico, los estudios costos/ventajas, los análisis de sistemas y hasta, a veces, el marketing etc... y el cumplimiento de todas estas clases de estudios necesita el empleo -- de modelos matemáticos y de la informática. No hay que crear -- una nueva y tentacular administración. Pero es preciso formar -- un cuerpo, (pluridisciplinario dado en número y la variedad de -- las asignaturas concernidas) de especialistas del empleo correcto de esos métodos, cuyo número y calidad deberán ser tanto más importantes a medida que se desarrollará el proceso de control -- de gestión. Y por eso, se encomienda que, especialmente en las -- regiones donde el conocimiento de los métodos citados no está to -- avía muy difundido, no se instituyen de repente sistemas de con -- trol demasiado sofisticados, lo que tropezaría pronto con una es -- casez de personal competente. O, si propone, para no tener que -- cambiar más tarde de sistema, instituir procedimientos avanza -- dos, habrá que realizarlos como experiencia piloto, para que sir -- va a la formación de formadores.

3.- Recolección de información .

Es evidente, sino siempre suficientemente tomado en consi--

(1)- Ver página 17

deración, que ningún proceso de control administrativo puede ser valioso y útil sin que preexista un sistema estadístico (y por consecuencia informático) conveniente y fiable. Y por eso se -- debe aconsejar, particularmente en ciertas regiones, un andar -- prudente y progresivo cuando se desea instituir nuevos sistemas de control. Hay que llevar a cabo previamente, en materia de es tadísticas y de registro de informaciones, la organización de -- estructuras adaptadas, la formación de personal perito y el em pleo de métodos adecuados.

Cuando las estructuras existen (caso más frecuente) habrá - a menudo que fortalecerlas. Sin embargo, será indispensable vi gilar que cada sector administrativo no se dote aisladamente y - en forma desordenada de su propio sistema contable, extra-conta ble o estadístico. Además, habrá a veces que luchar contra la - propensión de cada administración a pedir informaciones poco úti les o sea formando doble empleo con informaciones ya obtenidas - por otra parte.

4.- Otras estructuras necesarias.

No puede hacerse una descripción detallada de esas estruc turas, ya que el organigrama más conveniente depende de la orga nización de conjunto en cada país.

Sin embargo, nos toca llamar la atención sobre algunos pun tos básicos:

- a)- Además de los servicios de control y la estadística ya cita dos debe existir todo el sistema necesario para planeación, previsión a corto plazo, programación presupuestal, en cada entidad y a nivel de coordinación.
- b)- Aquellos servicios deben existir en la realidad y no sólo - en los manuales teóricos.
- c)- Son necesarios buenos nexos entre todos ellos, principalmen te en cada momento estratégico de la preparación del presu puesto (a este respecto se podría emplear el método PERT pa ra determinación del camino crítico).
- d)- Se requiere de una coordinación de conjunto. Sin que sea - posible fijar teóricamente la mejor organización, se puede aconsejar que el papel de coordinación global le correspon da a la entidad realmente encargada de la dirección en mate ria financiera y presupuestal.

Además, la coordinación de los estudios y proposiciones de decisión por la oficina (o Dirección) encargada de la pro gramación presupuestal puede acelerar la integración de los presupuestos por objetivos en el presupuesto legal.

e)- Hay que evitar ciertos defectos de organización que se observan a veces, a saber :

- Falta en cada entidad, y a nivel de coordinación de servicios especializados de organización y métodos.
- Falta de estudios previos para la fijación de procedimientos. A este respecto si la descripción del proceso del control de gestión, empieza generalmente, para mayor claridad de la exposición, por la determinación de procedimientos en la práctica será deseable comenzar por una recolección de observaciones de los hechos.
- Demasiada importancia conferida, durante los estudios de sistemas de control y programación, a los especialistas de la informática, que no conocen siempre las necesidades específicas del sector público.
- Determinación de los objetivos y de los presupuestos operativos insuficientemente coordinada, lo que tiene a veces por consecuencia que los proyectos de gastos en capital no toman convenientemente en cuenta los gastos corrientes inherentes.

Como medio de evitar tal inconveniente, se puede citar la práctica francesa de los presupuestos de programas. Estos son desde ahora obligatorios en todos los ministerios. Si de un lado no constituyen todavía verdaderos presupuestos, porque no son más que documentos anexos y explicativos del presupuesto legal, de otro lado son realmente por objetivos, por reunir para la ejecución de cada programa o subprograma, el conjunto de todos los recursos previstos, tanto de funcionamiento como de inversión.

f)- Problemas de nomenclatura presupuestal.

Se suele pensar que la transformación del presupuesto de medios en un presupuesto por objetivos conlleva, necesariamente modificaciones en la nomenclatura presupuestal.

Hay especialistas que estiman que la nueva nomenclatura presupuestal debería descansar sobre las clasificaciones de la contabilidad nacional. Pero la aplicación de una correspondencia muy estrecha entre los rubros de la contabilidad nacional y la nomenclatura usada en el presupuesto del Estado no siempre es fácil; lo esencial es que existen puentes claros entre las dos formas de contabilidad de que se trata, permitiendo, según las necesidades de los estudios emprendidos, todas las agrupaciones o desagregaciones deseables.

Dentro del marco propio de la contabilidad presupuestal, se observa a menudo a la fecha, que la nomenclatura del presupuesto legal ofrece una mezcla de clasificaciones económi-

cas y por objetivos, que no corresponden en todos los casos a las necesidades de un control de gestión. Pero como es -- difícil ejecutar en las administraciones públicas un presupuesto totalmente clasificado por objetivos, se encomienda, como solución práctica, que a cada renglón corresponda una numeración para ejecución y otras numeraciones para recolección, agrupación y análisis de datos.

II- EL CONTROL ADMINISTRATIVO COMO MEDIO DE RETRO-ALIMENTAR EL PRESUPUESTO

Además de la búsqueda de un menor costo y un mayor rendimiento de la actividad administrativa, el deseo de perfeccionar el control presupuestal tiene otro enfoque, a saber, aprovechar los resultados del control ya no sólo para la rectificación de errores micro-administrativos y aislados, sino esencialmente para la programación de un futuro colectivo más deseable que el presente. Desde este punto de vista el Presupuesto Nacional está considerado como el medio de lograr (en los regímenes colectivistas) o de fomentar (en los regímenes democráticos) los objetivos generales del Estado. Entre estos se pueden citar como más relevantes en el período actual : el desarrollo económico, la -- distribución más justa del ingreso, el empleo de un número más elevado de ciudadanos, la estabilidad monetaria. Todos estos objetivos deben perseguirse a corto, mediano y largo plazo, observándose, claro está que los dos primeros pertenecen más al futuro en tanto los dos últimos son más relacionados con factores -- conyuntales.

La escogencia de las políticas y la determinación de los medios y recursos necesarios para atenderlas puede hacerse, y se -- ha hecho generalmente hasta el período reciente, en forma de decisiones dictadas por opiniones esencialmente subjetivas a cerca de la configuración más deseable del futuro y de la evolución de la coyuntura. En consecuencia, las explicaciones entregadas al -- gobierno por las varias administraciones para motivar, los programas y todavía más al Congreso por el gobierno con el fin de -- defender su proyecto global de presupuesto, no son más en ciertos casos que una justificación literaria de su utilidad y de su presunta eficacia.

Se busca hoy día, establecer la planeación y la programación presupuestal, tanto en forma previsional como en forma operativa, mediante mecanismos más automáticos y permanentes. Claro está, que tales procedimientos no pueden suplir totalmente la necesidad de un buen juicio de la autoridad decisora, tampoco restringir de cualquier manera su libertad de escogencia, sino que deben ser considerados como medios muy eficaces de ayuda a la decisión.

Entre los varios mecanismos de que se trata, el control presupuestal, tal como lo hemos descrito anteriormente, se destaca en forma muy relevante, puesto que, a pesar de ser un circuito --

cerrado, bien es, su finalidad el proponer medidas correctivas. Y si tal es su finalidad, su método más característico es la recolección y la evaluación mediante análisis, luego la síntesis de datos juiciosamente seleccionados. Aunque el controlador no estuviera encargado de formular automáticamente los consejos y las orientaciones posibles, sino simplemente de responder a las preguntas de los responsables cuando ellos lo soliciten, debería sin embargo utilizar los mismos métodos para garantizar su contestación. Entonces tenemos que examinar :

- Qué clases de hechos cuantificables hay que observar y estudiar particularmente con miras a retroalimentar el presupuesto (del punto de vista macro-administrativo).
- En qué forma práctica deben presentarse los resultados -- del análisis y síntesis de estos hechos.

En los últimos años, se hicieron ciertos progresos tratándose de la retroalimentación del presupuesto, por los elementos de la planeación a medio o largo término. Se puede decir que a partir del momento cuando existen las estructuras necesarias, tal clase de problemas se podrán resolver en forma adecuada.

Desde que la actual crisis económica mundial llegó a modificar en forma muy rápida e imprevista el medio ambiente, se observó un renuevo de interés para la retroalimentación del presupuesto por datos conjunturales. Entonces, vamos a insistir particularmente sobre los principales factores conjunturales que tienen que constituir de un lado, elementos básicos para la planeación y preparación del presupuesto y de otro lado, motivos para reajustarlo en el transcurso de su ejecución.

Estos factores principales son :

- 1.- Variaciones en el nivel general de precios y salarios.
- 2.- Ocupación de mano de obra.
- 3.- Cambios en el comercio exterior.
- 4.- Modificaciones en el tipo de cambio.
- 5.- Crecimiento de los medios de pago.

En el campo de las finanzas públicas, los factores coyunturales inciden de una parte en la función planificadora y de otra en la actividad presupuestal.

Función planificadora :

Selección de la información básica o de indicadores de la actividad económica para establecer el conocimiento de los hechos, efectuar las previsiones que servirán de base para la ela-

boración del presupuesto y recomendar las alternativas a seguir.

En la fase del diagnóstico del plan, y en desarrollo de la labor planificadora se han efectuado los cálculos sobre las principales variables que inciden en la actividad económica se evalúa su crecimiento vegetativo probable y el efecto de los precios como criterios generales a seguir para la determinación de cuotas a asignar en cada servicio. En el empleo del factor humano, la planificación indicará las estrategias a seguir para hacer frente a los programas de operación de mano de obra en las actividades tanto administrativas como operacionales con el fin de reducir el desempleo.

Los análisis en el comercio exterior, generalmente se basan en las tendencias en cantidades y valor de las exportaciones e importaciones, con el fin de analizar las implicaciones financieras y monetarias del saldo en la balanza de pagos y los rendimientos impositivos que dicho comportamiento reporta en el manejo arancelario principalmente.

Las modificaciones en el tipo de cambio y en el crecimiento de los medios de pago en circulación son aspectos coyunturales que tanto los organismos de planeación como las autoridades monetarias vigilan en forma constante.

Función presupuestal :

En esta área de actividad económica los efectos y cambios coyunturales atúan con gran intensidad y se hacen sentir con mayor urgencia y en plazos de tiempo más cortos para tomar decisiones que en la mayoría de los casos se traducen en cuantiosos créditos adicionales o en desequilibrios presupuestales con efectos monetarios que estimulan el proceso inflacionario o paralizan importantes actividades gubernamentales. En este orden de ideas es claro observar las dificultades que se presentan en el campo presupuestal para el manejo de los problemas coyunturales y más difícil es diseñar una estrategia que haga frente a los múltiples problemas imprevisibles que hay que resolver en el período de la ejecución presupuestal. No obstante las razones expuestas, consideramos conveniente plantear algunos criterios de orden práctico y que pueden servir como tema de discusión en estas deliberaciones. A este respecto se considera que la acción del gobierno a corto plazo sobre el nivel general de precios no es tarea fácil, ya que los factores que inciden en el mercado y que actúan sobre la oferta y demanda globales se escapan del control directo del Estado y las políticas de estabilización que pueden adelantar los gobiernos, se ha podido comprobar que realmente actúan en períodos de tiempo superiores a un año. Esto no significa, por supuesto, que no se necesita, para luchar contra la inflación, adoptar una política financiera estabilizadora, tanto desde el punto de vista monetario y tributario como de los gastos, ya que, a falta de tal política, los desequilibrios presupuestales relacionados con el alza de los precios influirán toda

vía más fuerte y rápidamente. Pero lo que queremos decir, es - que, aunque esta política sea indispensable, no hay que esperar mediante su empleo, remediar inmediata y completamente los efectos de la coyuntura para el presupuesto.

Desde el punto de vista presupuestal, diremos que los precios inciden claramente en dos formas, de una parte mediante solicitudes de los diferentes servicios para cubrir los faltantes que se originan en la demanda de bienes por efecto de los precios, o reduciendo el campo de las realizaciones mediante la adquisición de menores cantidades de bien a los nuevos precios.

La acción presupuestal a este respecto puede orientarse -- hacia la identificación en cada servicio gubernamental de los insumos esenciales que históricamente han sido objeto de fluctuaciones en sus precios, de aquellos insumos menos esenciales o aplazables (renovación de equipos, adaptación de locales, comisiones al exterior, recepciones oficiales, etc.), que permitan compensar el desequilibrio aparente sin que la realización de las actividades gubernamentales se vea paralizada o disminuída. Este estudio conlleva necesariamente una revisión de las operaciones de compra (compromisos y contratos) que puede confiarse al control administrativo para que proponga los ajustes presupuestales desarrollando el criterio de rendimiento y costos mínimos, para que el efecto sea compensador y no de adiciones presupuestales. En esta acción se hace evidente la necesidad de recopilar información sobre la clase y cantidad de los insumos, sus precios y la aplicación de los mismos en la realización de actividades; se requiere el análisis y recomendaciones propuestas a todos los niveles de la organización para tomar decisiones presupuestales. Los problemas que plantea el manejo del empleo del factor humano, consideramos que desde el punto de vista presupuestal se puede actuar mediante la elaboración de un presupuesto de mano de obra a nivel de cada programa presupuestal en forma tal que permita conocer de acuerdo con el cronograma de trabajo el personal vinculado a dicha actividad y el personal requerido por grados ocupacionales y niveles de remuneración, tanto del personal por nómina como a jornal o por contrato, para que ésta información sirva como documento de base para las asignaciones presupuestales correspondientes. Los cambios coyunturales en el comercio exterior, creemos que desde el punto de vista presupuestal se puede concretar su tratamiento mediante la elaboración de un presupuesto de divisas o de comercio exterior, mediante el cual se identifiquen de una parte los bienes importados con cargo al servicio y programa gubernamental requerido; el valor de los pagos por convenios con organismos o entidades del exterior y los pagos por el servicio de la deuda pública y de otro lado los ingresos que por concepto de donaciones, empréstitos o impuestos al comercio exterior se generan. Este instrumento financiero nos permitirá conocer más objetivamente las bases y conceptos de cálculo para comparar con los resultados observados en el período y facilitar la-

actuación del gobierno sobre los programas y artículos presupuestales que se vean afectados por el comercio exterior. Esta labor puede ser encomendada al control presupuestal para que coordine con los organismos de planificación y comercio exterior las acciones correctivas que deban tomarse.

III. ALTERNATIVAS PARA LA APLICACION DE UN SISTEMA DE CONTROL ADMINISTRATIVO.

Sometemos a consideración, algunos temas complementarios para que si los participantes lo estiman conveniente, ellos sean motivo de análisis y debatidos más ampliamente en los comités de trabajo.

- 1.- El control administrativo requiere de una técnica presupuestal especial, o puede llevarse a cabo sin cambios en la nomenclatura y procedimientos para la preparación y ejecución presupuestal?
- 2.- Todos los países y especialmente aquellos que estan en proceso de desarrollo, requieren optimizar sus recursos y en consecuencia el presupuesto debe contener información necesaria sobre objetivos y prioridades a alcanzar en las diferentes actividades gubernamentales. Para este efecto el control de eficiencia y de gestión pueden ser herramientas para este propósito ?
- 3.- En la estructura organizativa del gobierno a quién debe encomendársele la tarea de control administrativo ?
- 4.- Puede el control de gestión ayudar a solucionar problemas económicos coyunturales y en tal evento que flujo de información se requiere para adoptar decisiones ?

IV - EXPERIENCIA COLOMBIANA EN EL EJERCICIO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO.

El Decreto-Ley 0294 de 1973, constituye la base sobre la cual se fundamenta el ejercicio del Control Administrativo. A este respecto el artículo 127 del Decreto-Ley 0294/73 establece : corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto, la vigilancia administrativa y económica de las actividades presupuestales de todas las dependencias del gobierno, conforme a las instrucciones del Presidente de la República, sin perjuicio del control numérico legal que corresponde ejercer a la Contraloría General de la República. En uso de esta facultad se podrán establecer en forma permanente delegaciones de presupuesto en los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales y ordenar vi-

sitas de control y vigilancia a esas entidades. Los delegados de presupuesto harán cumplir las normas legales y reglamentarias sobre el gasto público, velarán por el uso eficiente de los recursos públicos, asistirán a los administradores en sus relaciones presupuestales con el Ministerio de Hacienda y coordinarán el envío oportuno y correcto de información a la Dirección General del Presupuesto.

El gobierno nacional, con el fin de complementar las funciones encomendadas a las delegaciones de presupuesto, por medio del Decreto-Ley 077 de 1976, creó la Subdirección de Control Administrativo del Presupuesto, conformada por tres divisiones: - La División de Inspección Presupuestal cuya función esencial es la de practicar visitas e inspecciones de control presupuestal; - la División de Análisis Financiero cuya función principal es la de realizar estudios de evaluación y calificación del gasto público; de ingresos y gastos efectivos; recopilar y analizar los datos sobre el avance de las inversiones públicas y la medición de resultados; y la División de Normas y Registros Presupuestales encargada de preparar instrucciones y manuales procedimentales y dar a conocer los métodos que regulan los registros presupuestales.

La selección de personal se hizo mediante rigurosa calificación por concurso previa la aprobación del curso de capacitación diseñado especialmente para economistas, ingenieros, abogados, administradores de empresas y contadores, que hoy en día conforman la Subdirección de Control.

Se han adelantado importantes estudios sobre la Empresa Colombiana de Petróleos; los Ferrocarriles Nacionales; el Instituto de Fomento Municipal y entidades del sector eléctrico.

En materia de visitas de Inspección, se han llevado a cabo 27 informes a Ministerios y departamentos administrativos, establecimientos públicos, superintendencias y empresas industriales y comerciales del Estado.

Algunas visitas se efectuaron a solicitud del Ministro de Hacienda o del Director General del Presupuesto, otras a petición de los delegados de presupuesto y otras en desarrollo del plan general de visitas.

Para la práctica de las visitas de inspección se ha dado estricto cumplimiento a los principios de discreción, en el manejo de los informes; de oportunidad, para la práctica de la norma del imprevisto (para llegar por sorpresa); de imparcialidad y objetividad; de verificación o constatación y de contradicción.

Vale la pena mencionar la importancia que para la Subdirección de Control ha representado el cumplimiento del principio de constatación, ya que tanto en el cuerpo mismo del informe como en la elaboración del pliego de observaciones y recomendaciones,

las constataciones efectuadas están debidamente sustentadas en pruebas o comprobantes irrefutables, obteniéndose como resultado que la entidad visitada acepte el valor de las observaciones y evalúe la factibilidad de llevar a cabo las recomendaciones o de proponer las alternativas que en su concepto deriven mejores resultados.

Mediante el empleo del principio de contradicción las entidades tienen la oportunidad de contestar el pliego de observaciones aceptando, rechazando o comentando las observaciones sin dilatar o diferir el intercambio de opiniones sobre la validez y contenido de las recomendaciones formuladas por el visitador.

En Colombia la práctica de este principio ha dado lugar a que las entidades visitadas en razón a los problemas detectados, soliciten a la Dirección General del Presupuesto, servicios de asesoría, como el procedimiento más adecuado para corregir las fallas detectadas.

Esta nueva orientación del control, nos parece reviste la mayor importancia, ya que no solamente facilita el intercambio de información sino que establece un diálogo permanente entre la entidad y los funcionarios de inspección en la búsqueda de soluciones y mejoras administrativas.

La asesoría se ha llevado a cabo en el área de la contabilidad financiera y presupuestal, de capacitación de personal, del diseño de registros y formas para establecer un flujo de información que permite a los ordenadores de gasto y a los delegados de presupuesto disponer de datos fiables de ejecución presupuestal, lo cual ha permitido poner en marcha la estandarización de métodos y procedimientos de registro.

En la aplicación del control administrativo del presupuesto se ha trabajado en la selección estratégica del Control por sectores de actividad, especialmente en las áreas de educación, en los niveles de educación elemental y media; al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte - COLDEPORTES como entidad rectora del deporte en Colombia, al Instituto Colombiano para la Educación Superior encargado de la dirección y supervisión de las Universidades.

En el sector salud se han efectuado visitas y rendido informes de control a los servicios seccionales de salud en los departamentos, al Fondo Nacional Hospitalario, encargado de la construcción y dotación hospitalaria y del Servicio Nacional de Salud.

Para la práctica de las visitas de control administrativo, se han establecido las siguientes etapas de proceso :

E T A P A	T A R E A	O B J E T I V O
I- Programación	1. Apertura de expedientes	Formación del archivo para consulta de los Inspectores y Visitadores.
	2. Recopilación de información. Visitas de sondeo	Obtener información financiera, presupuestal y de Tesorería.
	3. Análisis de la información	Descubrir áreas problema. Presentar estudios sobre actividades específicas.
	4. Plan general de visitas	Elaborar el plan anual de trabajo, según problemas, actividades específicas y solicitud de visitas.
	5. Conformación de equipos de trabajo	Seleccionar el personal por especialidades.
II- Iniciación de la visita	1. Cartas de comisión	Indicación de los objetivos generales a inspeccionar.
	2. Análisis de antecedentes	Preparar el plan de trabajo a realizar en la entidad.
	3. Presentación del Visitador a la entidad	Dar cumplimiento a los objetivos de la misión.
	4. Constataciones	Verificar los comprobantes trámite de documentos e identificar las desviaciones.
	5. Reuniones de coordinación	Informar al Jefe de Inspección sobre las áreas problemas. Determinar el rumbo de la investigación
	6. Preparación del informe	Elaborar el pliego de observaciones y recomendaciones como resultado de la visita.

E T A P A	T A R E A	O B J E T I V O
	7. Redacción del Informe	Incorporación en un sólo documento de las piezas justificativas.
	8. Presentación del Informe	Dar a conocer los resultados de la visita y las acciones a seguir.
III- Resultados de la Visita	1. Respuesta de la entidad visitada al pliego de observaciones.	Confirmar o negar el valor de las observaciones y recomendaciones del Visitador.
	2. Concretar las acciones a seguir	Calificación de las faltas de orden administrativo, financieras, presupuestales, fiscales o de orden penal.
	3. Trabajos de Asesoría.	Colaboración con las entidades en la acción correctiva.
	4. Visitas de seguimiento.	Verificar si la entidad tomó las decisiones propuestas.

Las visitas han permitido establecer algunas irregularidades en el manejo de los fondos públicos, casos que se han puesto en conocimiento de la Procuraduría General de la República para que se adelante la respectiva investigación penal y a la Contraloría General de la República en los casos de infracción a las normas fiscales para que adelante los juicios de cuentas a los ordenadores o cuentadantes responsables.

Las fallas que más frecuentemente se han detectado en las visitas son : en el campo de la organización y funciones de las entidades, las siguientes :

- a)-Incumplimiento de funciones o ejecución de actividades que no son propias del objetivo para el cual fueron creadas.
- b)-Funcionarios realizando tareas diferentes al cargo para el cual fué nombrado o cumpliendo actividades en otras dependencias sin resolución de comisión.

- c)- Personal a contrato, para realizar actividades propias del personal de nómina.
- d)- Información desactualizada en el manejo de personal.

En el área presupuestal las irregularidades más frecuentes son :

- a)- Expedición tardía del presupuesto en algunos establecimientos públicos descentralizados.
- b)- Falta de concordancia entre la Ley de Presupuesto y el Presupuesto de la entidad.
- c)- Inclusión de gastos sin norma legal pre-existente.
- d)- Obras inconclusas y recursos monetarios disponibles en bancos.
- e)- Gastos suntuarios o excesivos en la realización de las obras.

En el área de la contabilidad presupuestal y financiera se detectaron :

- a)- Imputaciones incorrectas.
- b)- Atraso en la contabilidad.
- c)- No rendición de la cuenta mensual para su examen por parte de la Contraloría General de la República.

Las desviaciones detectadas en el manejo de fondos, funciones, presupuesto y contabilidad, evidencian la necesidad de implantar y perfeccionar los mecanismos del control administrativo, si se busca como es obvio, el cumplimiento de las normas, su ministro de información fiable y mayor eficiencia.

En Colombia, podemos decir que el estado actual del control administrativo se encuentra en la etapa de complementareidad del presupuesto con la administración planificadora y la determinación de los objetivos de inversión en la búsqueda de un control de eficiencia.

Los problemas operativos o limitativos detectados en el control administrativo del presupuesto, son :

- a)- La información estadística es muy escasa o muy agregada, dificultando el análisis de los hechos.
- b)- Carencia de manuales administrativos y financieros explicativos de métodos y sistemas de trabajo.

- c)- El presupuesto carece de una nomenclatura adecuada por objetivos que permita conocer las unidades de producto final y sus resultados..
- d)- Sistemas contables desactualizados, falta de centros de costos, cronogramas de obras e informes cualitativos y cuantitativos.
- e)- Indiferencia o escepticismo de algunos niveles de dirección sobre los resultados reales del control.

EL CONTROL DE GESTION DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS
LA EXPERIENCIA DE SU APLICACION EN VENEZUELA

por: Osvaldo Albano*

* Osvaldo Albano: Experto en Programación de Empresas del Sector Público de las Naciones Unidas. Asesor de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) de Venezuela.

Trabajo presentado por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) al VIII Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en Bogotá, Colombia, 3 al 7 de Diciembre de 1979.

1- ORGANIZACION DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO PUBLICO

1- Características generales

El Estado Venezolano, que se caracteriza por haber definido una estrategia de desarrollo económico y social basada en -- una activa participación en todos los sectores productivos, ha tomado bajo su responsabilidad la actividad empresarial en sectores productivos básicos, coparticipa con el capital privado - nacional y extranjero en la producción de bienes intermedios y, mediante acciones indirectas, busca orientar la acción de algunos sectores hacia actividades o formas de producción que acompañen dicha estrategia.

Dentro de este contexto, el Gobierno debe contar con una - organización y un sistema gerencial para la toma de decisiones que le asegure una actuación dinámica en el manejo del proceso, utilizando su aparato empresarial como instrumento fundamental en la orientación de la economía.

Los hechos que ocurren dentro de un sistema económico no - constituyen elementos aislados sino que por el contrario, los - acontecimientos sociales se caracterizan por su interrelación. En la medida que la economía se encuentra en constante evolu-- ción y que las acciones públicas afectan amplios sectores de la colectividad, no se concibe una actuación gubernamental basada en soluciones aisladas sin un importante grado de coordinación y programación.

Es por ese motivo que los sistemas gerenciales de apoyo a la gestión que se diseñen deben poseer un alto grado de integridad ya que si el sector público tiene una responsabilidad determinante en el proceso de desarrollo, por los recursos materiales, humanos y financieros que tiene aplicados en su gestión productiva, así como por las áreas donde ha concentrado su actividad, difícilmente podrá encarar soluciones en la misma marcha de la dinámica económica, si no cuenta con un sistema de control de la gestión de los entes descentralizados que le permita poseer la máxima visión de conjunto a nivel sectorial, regional y global, y la mayor cantidad de elementos y alternativas en la - toma de decisiones.

El sistema de control deberá basarse, por lo tanto, en buscar los elementos de compatibilización entre los lineamientos - de la Estrategia de Desarrollo, el Plan de la Nación, el Plan - Anual Operativo, con los que se formulen y ejecuten en la administración descentralizada, tanto a nivel individual como por - programas.

Al mismo tiempo, se deberá analizar la forma en que se está organizando el aparato del Estado, como se inserta la actuación descentralizada dentro de esa organización y los mecanis-

mos de comunicación y control existentes, para de esa forma elaborar un sistema que realmente de respuesta a las necesidades planteadas.

2- Los modelos organizacionales

El funcionamiento de la administración descentralizada se tratará de conocer a través del diseño de un conjunto de modelos, en el entendido de que a través de ellos se puede interpretar la esencia de la organización.

A nivel técnico se han realizado importantes esfuerzos para comprender cómo operan los sistemas complejos, y en este sentido, la cibernética, llamada ciencia del control y las comunicaciones, enseña que existen leyes generales que rigen los procesos de control en forma independiente del sistema que se está analizando.

Por otra parte, son bien conocidas las tendencias de los cibernéticos en cuanto a partir de la interpretación del funcionamiento del organismo humano para llegar a comprender la operación de otras organizaciones.

En este sentido, se considera que el organismo humano es el mejor modelo de una organización compleja compuesto de una serie de subsistemas (Circulatorio, respiratorio, etc.), que funcionan de acuerdo a sus propias normas de operación, pero que están interrelacionados en su gestión a través de un sistema central que los agrupa.

Estos subsistemas se encuentran en un continuo estado de equilibrio e interrelación, ya que cualquier desviación del funcionamiento en alguno de ellos, que no puede ser resuelto internamente, repercute y afecta el funcionamiento de otros subsistemas, motivando soluciones de sistemas especialmente creados para mantener el equilibrio hasta que, en último término se hace conciente y exige soluciones a nivel superior.

Lo fundamental que se capta en la actividad del organismo humano es que se trata de un sistema viable, ya que existe y está conformado por subsistemas, que también poseen una viabilidad lógica, y son esencia del funcionamiento del sistema superior.

Entonces, para desarrollar un modelo de organización se debe tratar de observar el grado de viabilidad de esa organización, que tenga capacidad autónoma de sobrevivir por sus propios medios, es decir, que exista un adecuado equilibrio entre los subsistemas que lo constituyen y de este con el macro sistema, es decir, el medio externo.

Al analizar la organización del Estado, se puede afirmar que la mayoría de las entes constituyen sistemas viables, pero

debe observarse en los niveles superiores, si las formas de organización que se plantean constituyen sistemas viables.

Por otra parte, la viabilidad de una organización no está centrada en las estructuras en sí, sino en la forma como ellas funcionan en la realidad, es decir, que el esfuerzo principal en el desarrollo de un modelo debe centrarse en el conocimiento de la forma en que deben operar las organizaciones para que sean viables.

3- Los modelos de la gestión empresarial pública.

A nivel de la organización empresarial pública, se puede decir que las empresas constituyen el elemento básico esencial del sistema, son las célula básica que produce bienes o servicios.

En la medida en que la actuación empresarial pública se ha diversificado y ha tenido que expandirse en cuanto a cantidad, tamaño y áreas desarrolladas, se ha evolucionado en los mecanismos tradicionales de organización, donde las empresas se adscribían al Ministerio sectorial respectivo, para comenzar a crearse corporaciones de empresas que tienen como papel fundamental constituirse en un vínculo real de comunicación entre las unidades directas productivas y el organismo normativo del Ejecutivo Nacional. La corporación aporta la experiencia y conocimiento empresarial en el apoyo al nivel normativo en el momento de la formulación de las políticas del sector y, a su vez las interpreta e instrumenta para su ejecución, a través de las unidades empresariales operadoras.

En el área empresarial, el Ejecutivo Nacional deberá estructurar organizaciones viables para atender en forma totalizante el problema empresarial público como forma de que realmente opere como un instrumento de ejecución de las políticas públicas..

En este documento se tratarán de desarrollar modelos de organización de sistemas viables, partiendo de los estudios de los principales autores en el área de la cibernética, de sistemas, de planificación, de control de gestión de empresas y de la experiencia comparada.

Una de las ideas fundamentales que ha desarrollado el profesor Stafford Beer en sus escritos es el vinculado al principio de recursividad aplicado a los sistemas. Este principio plantea que todo sistema viable contiene otros sistemas viables y, a su vez, está contenido en otro sistema viable, de mayor grado de esta forma todo sistema viable debe ser recursivo, es decir, que en cualquier nivel de la cadena el modelo íntegro estará producido en cada elemento del modelo original y así sucesivamente.

Esto implica que el Ejecutivo Nacional, las corporaciones sectoriales o regionales como integrantes del mismo y las empresas a su vez, como parte de las corporaciones, funcionan de acuerdo a los mismos principios de organización y, en consecuencia, se puede representar en forma similar.

Una representación formal de ese modelo de organización, se podría realizar a través de una pirámide que representa gráficamente diversos niveles a los cuales compete un papel diferente en la gestión y, en consecuencia, las decisiones de una organización; se parte de las actividades meramente ejecutoras, que constituirán la base de la pirámide para llegar hasta la parte superior donde se ubica el centro decisonal de la empresa. Las caras podrían representar las diversas funciones básicas dentro de la organización.

A partir de los planteamientos realizados por Francisco Blanco Illescas (1) y llevándolos a la realidad macro que se quiere interpretar, se puede considerar que en la organización propuesta se presenta cuatro niveles decisonales y que se cumple el principio de recursividad al estudiar la presentación de los modelos del Ejecutivo Nacional en su actividad empresarial en las corporaciones sectoriales o regionales y las empresas.

Tal como se puede observar en el Cuadro 1, se presenta un nivel de Alta Dirección donde se realiza la gestión de tipo estratégico, estableciendo el horizonte de desarrollo de la organización y aprobando las grandes directrices a largo plazo. Este nivel, de acuerdo al sistema considerado, estará ocupado por la Presidencia de la República, la Dirección de Corporación o la Dirección de la empresa.

En un segundo nivel se ubica la actuación de los mandos superiores, que realizan una gestión de tipo logístico, ya que en función de la estrategia serán los encargados de establecer las normas y los planes para resolver los problemas de mediano plazo, vinculados fundamentalmente a los problemas estructurales de la organización. En este nivel se desempeñarán los Ministros, los Directores Ejecutivos de las corporaciones, directamente vinculados a la actuación empresarial y los gerentes de empresas.

En un tercer nivel encontramos los mandos intermedios que realizan una gestión táctica y que están directamente vinculados a la supervisión de las operaciones de ejecución. Su actuación se concreta en el corto plazo, en función a las directrices emanadas de los mandos superiores. En este nivel se encuentran las Direcciones de las corporaciones dentro de la organización del Ejecutivo Nacional, las Direcciones de las empresas dentro de las corporaciones y las Direcciones de planta o de divisiones, según el tipo de organización empresarial.

Finalmente existe un cuarto nivel, directamente ejecutor u operativo y que será cumplido por las corporaciones, las empresas y las plantas o divisiones.

A cada uno de los niveles señalados corresponderán sistemas de control diferentes, directamente vinculados al tipo de gestión que realizan. De esa forma, a la Alta Dirección corresponderá el control de gestión global de la organización, ya que será de su interés conocer si la gestión de la organización se orienta en función de la estrategia de desarrollo establecido. A los mandos superiores corresponde el control de la gestión funcional desde el momento que estarán interesados en controlar la actividad interna para verificar el cumplimiento de las políticas establecidas en el medio plazo.

A los mandos intermedios corresponde un tipo de control operacional, ya que están directamente vinculados a las actividades operativas de la organización.

Cada uno de los sistemas de control que se mencionaron deberá estar apoyado en un sistema que le aporte la información de la gestión del nivel inferior en la forma y tiempo necesarios al tipo de decisiones que corresponde a su nivel.

A medida que se trabaja a nivel más agregado, en cuanto a los sistemas que se analizan, la realidad se hace más compleja. De esa manera la forma piramidal de representación permite destacar que cuando se analiza la organización de una empresa, las diversas caras de la pirámide pueden representar áreas diversas tales como producción, comercialización, etc., y el total de la pirámide permite observar integralmente la organización empresarial.

En el modelo de una corporación, no todas las facetas pueden estar vinculadas a la actividad productiva. Las corporaciones regionales cumplen la actividad empresarial como una de muchas otras actividades que hacen el objetivo principal que es la promoción del desarrollo regional. Quiere decir que en una corporación de este tipo otras caras de la pirámide de la organización podrían representar actividades que hacen a ese objetivo, lo cual no quiere decir que todas no estén estrechamente interrelacionadas para el cumplimiento de los objetivos generales de la corporación.

De la misma forma, en la pirámide correspondiente al Ejecutivo Nacional, la actividad empresarial es sólo una dentro del conjunto de actividades que debe cumplir. Es necesario reconocer que la representación gráfica trata de esquematizar visualmente los conceptos básicos del modelo y que la realidad de las interrelaciones de la gestión son mucho más complejas que las que en esta representación se señalan.

4- Los sistemas de comunicaciones dentro de una organización

En los capítulos anteriores, mediante los modelos se trata de captar la esencia de la organización, es decir, la forma en que ella opera. De esa manera, en el Cuadro 2 se pueden visualizar los distintos tipos de relaciones o canales de comunicación entre las unidades superiores frente a las directamente relacionadas jerárquicamente y por los cuales fluyen las relaciones diarias de cualquier organización; es un sistema de retroalimentación donde descienden las instrucciones a los niveles inferiores y, a su vez, se recibe la información sobre la rutina operacional de la institución.

En segundo lugar, existe un sistema de canales de comunicación donde las unidades superiores mantienen la prerrogativa de auditar la marcha de las unidades inferiores, saltándose a los canales normales de la pirámide organizacional. Esta prerrogativa que se cumple de distinta forma, según las organizaciones, permite asegurar el conocimiento directo de su marcha y se realiza en forma selectiva y normalmente aperiódica.

Finalmente, existen canales de comunicación donde se procesa la información a los distintos niveles de la organización y por los que se eleva la información desde los niveles inferiores a los superiores, para analizar en forma selectiva aquella información rutinaria de la gestión pero que solamente fluyen en el momento en que, por excepción, los indicadores de la marcha de las variables señalan que alguna de ellas sale del entorno de movilidad que se le ha fijado como normal para su operación.

Estos canales están destinados principalmente a atender la función reguladora de los niveles superiores, donde tiene especial relevancia la coordinación entre la gestión de las diversas unidades situadas a un mismo nivel y de cuya actuación coordinada depende la adecuada marcha de la organización.

A medida que se sube en la pirámide la información que será procesada en esos canales, disminuirá en cantidad, aumentará en agregación de las variables de la gestión y se centrará en aquellos aspectos que son materia específica de decisión de cada nivel.

En resumen, en el modelo se presentan los tres tipos de canales formales principales de comunicación por donde circula información de la gestión: los vinculados a las relaciones normales entre las jerarquías inmediatas, los vinculados al control por excepción de un nivel superior a cualquiera otro de la organización y los que podríamos llamar de regulación.

La atención del trabajo se centrará en estos últimos, ya que en realidad son aquellos que en general han sido descuidados.

dos en su implementación. Por esta razón, la alta dirección normalmente se ha encontrado huérfana de información adecuada para la toma de decisiones. La carencia o saturación de información no procesada para su comprensión, normalmente ha significado de decisiones importantes, sin el suficiente análisis de alternativas, con la consiguiente incertidumbre sobre sus efectos.

En el modelo se ha asignado a una unidad de Control de Gestión la responsabilidad de organización seguimiento y mantenimiento del funcionamiento de esos canales de comunicación vinculados al manejo de información que apoya las decisiones del más alto nivel, y se le ha vinculado estrechamente a la unidad de planificación, ya que la actuación conjunta conformará la información necesaria para las decisiones estratégicas de la Dirección Superior.

Al analizar la organización, se había determinado que la actuación de los mandos superiores intermedios y ejecutantes hace a la dinámica de la marcha interna del ente, a pesar de que en su gestión se ven continuamente vinculados al medio ambiente externo.

Por el contrario, la unidad de planificación será la responsable del análisis y estudio de todo lo que tiene que ver con el papel de la organización con el medio exterior, deberá estudiar la gestión frente al medio exterior y el desarrollo futuro estará bajo su responsabilidad.

Es por este motivo que las tendencias modernas, tienden a ubicar la unidad de planificación dentro de la línea de mando de la organización de forma que en la medida en que están directamente comprometido en las comunicaciones de la institución con el medio y relacionando su actuación con la marcha interna de la gestión, no puede, de ninguna forma, rehuir su responsabilidad en la toma de decisiones. Su papel es activo y de ninguna forma puede escudarse en una labor asesora. De cualquier forma, en este trabajo se mantendrá dentro de esa función, atendiendo fundamentalmente a la realidad existente en nuestros países donde todavía a las oficinas de planificación no se les ha asignado totalmente ese papel a nivel institucional.

5- Las comunicaciones en el sistema empresarial público

A nivel de la gestión empresarial pública existen problemas serios de comunicación entre los niveles normativos del Ejecutivo Nacional y las unidades ejecutoras empresariales, lo cual se está enfrentando a través de la organización del aparato del Estado. En efecto, la gran variedad jurídica que las regula, la diversa forma de creación y adscripción, ha creado una complejidad en las formas de operación del sector público que conspira contra la utilización de aparato empresarial como ins-

trumento de la gestión pública.

El proyecto de la Ley de Administración Descentralizada, actualmente a estudio del Congreso Nacional, constituye un paso hacia la normalización del sistema, así como la implementación de las Leyes Orgánicas de Crédito Público, del Régimen Presupuestario y de la Administración Central. A su vez, el Ejecutivo Nacional está procediendo a la constitución de las corporaciones de empresas, con lo cual se está dando un paso muy importante en la organización del aparato empresarial.

Las comunicaciones vinculadas al conocimiento directo de la gestión empresarial o corporativa, por parte del máximo nivel del Ejecutivo Nacional, funcionan en el caso Venezolano e incluso se han llegado a formalizar, desde el momento que las mismas jerarquías corporativas o empresariales rinden cuenta directamente al Presidente de la República.

La gran carencia existente es, sin lugar a dudas, en lo que tiene que ver con el apoyo de un sistema que le garantice al máximo órgano del Ejecutivo las mayores opciones en el momento de la toma de decisiones. Se carece de un sistema de control de gestión empresarial, que le aporte información adecuada para su interpretación y además, que le asegure un enfoque integral, como le puede otorgar un órgano central de asesoramiento de la Presidencia de la República, que no se vea distorsionado por los enfoques sectoriales o institucionales, que pueden contener las soluciones propuestas por otros niveles del Ejecutivo Nacional.

II- EL SISTEMA DE CONTROL DE LA GESTION DESCENTRALIZADA PUBLICA

1- Características generales.

Para dar respuesta a las necesidades planteadas en los capítulos anteriores, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) ha diseñado un sistema de control de gestión de la actividad descentralizada pública venezolana.

El sistema se plantea un control por objetivos de la gestión de los entes descentralizados, entendiendo por gestión el arte o la acción sobre aquellos factores variables que son manipulables para comprender el efecto o la acción de los factores o variables que son independientes y poder así tener un control real sobre el desarrollo de las operaciones. El control se define, no en el sentido latino de fiscalización de desviaciones entre lo programado y lo ejecutado, sino en el sentido anglosajón, pensando en una guía de actuación y la acción inmediata de corrección. Este enfoque coincide con las ideas de Francisco Blanco Illescas (1) que considera: controlar significa guiar los hechos para que los resultados reales coincidan o superen -

los deseados. De la misma forma, S.A. Tucker (2) maneja la misma idea al establecer que control de gestión significa la acción proyectada para ser ejercida durante la vida útil de un acontecimiento y no para que después que éste haya acaecido.

El sistema se ubica a nivel macro porque se alimenta de --- aquella información agregada e interpretada por los niveles empresariales (institutos, empresas, corporaciones de empresas, ministerios sectoriales) para asegurar el manejo de las grandes variables regionales, sectoriales y nacionales acorde con los niveles de decisión que se encuentran en manos del más alto nivel -- del Poder Ejecutivo; lo que no es óbice para en determinados momentos se descienda en la cadena de información para estudiar -- problemas concretos a nivel micro.

En función de lo anterior, se puede establecer que el sistema de control de gestión está destinado a realizar un proceso -- continuo y permanente de control y evaluación de la actividad de los entes descentralizados. La técnica se basa fundamentalmente en la creación de un sistema que permita fluir en forma orgánica la información a través de la pirámide del sector público, de manera que ésta se encuentre en el lugar, forma y oportunidad necesarias para la toma de decisiones.

En este sentido, no se busca que la información primaria -- que surja a nivel micro-empresarial llegue a la Unidad Central de Control de Gestión para su procesamiento, lo cual redundaría en un cúmulo de información a nivel central de Poder Ejecutivo -- de difícil interpretación y manejo, sino, por el contrario, que cada información sea recibida e interpretada a los distintos niveles de la pirámide, para ser elevada a niveles superiores, en un proceso que llevará a que solamente llegue a nivel superior aquella información suficientemente estudiada, elaborada y agregada, que permita una adecuada toma de decisiones del nivel superior del Ejecutivo Nacional.

El sistema asegura de esa forma un manejo integral de la información empresarial y la toma de decisiones en cada uno de los niveles del sector público, en el entendido que los canales de comunicación de la información permitirán que la misma se traslade en todos los sentidos en un proceso de retroalimentación buscando la mayor coordinación posible a nivel nacional, regional e institucional. Ver cuadro 3.

Para el logro de sus objetivos el sistema se basa en el --- aprovechamiento de toda la información disponible dentro del sector público a través del proceso presupuestario, de planificación, contabilidad, estadística, siendo completada por otro tipo de información obtenida formal o informalmente, y de la aplicación de las técnicas de investigación operativa, ingeniería de sistemas, etc.

Quiere decir que este sistema no busca duplicar el manejo de información creando mayores problemas burocráticos dentro del sector público, sino que se basa en los vigentes, en la medida en que estos den respuesta ágil para la toma de decisiones y complementándolos, cuando sea necesario, para la aplicación de las técnicas de control gerencial.

2- El sistema de control

El concepto de control ya fué definido en el capítulo anterior destacándose su concepción dinámica, ya que incluye la verificación de las desviaciones, su evaluación y la acción correctora correspondiente en la misma marcha de la gestión asegurando de esa forma la mayor efectividad en el logro de las metas de la organización.

El sistema de control debe dar cumplimiento a las necesidades del Ejecutivo Nacional de realizar un seguimiento de la gestión productiva, por lo cual se ha diseñado con un conjunto de características que serán presentadas sintéticamente en los apartados siguientes:

a. Objeto del control

a.i. QUE LOS OBJETIVOS, METAS Y PROGRAMAS DE LA GESTION DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS ESTEN ENMARCADOS DENTRO DE LOS CONTENIDOS EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO, EL PLAN DE LA NACION Y EN EL PLAN ANUAL OPERATIVO.

Los entes descentralizados deben aportar los mejores niveles de eficacia en su gestión, ya que de la interrelación existente entre los objetivos y metas de la empresa con los fijados a nivel global, sectorial y regional, dependerá el cumplimiento de la estrategia de desarrollo fijada por el Gobierno.

a.i.i. QUE LOS ENTES OPEREN CON EL MAYOR GRADO DE EFICIENCIA INTERNA.

Los entes descentralizados deben lograr una adecuada administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, ya que su ineficiencia puede crearle desequilibrios económicos y financieros internos, además de los efectos externos al trasladar la solución de sus problemas al Fisco, distrayendo recursos que podrían ser aplicados con otros fines, o a los propios usuarios mediante el ajuste de precios y tarifas.

a.i.i.i. QUE SE ESTABLEZCAN RESPONSABILIDADES EN LOS RESPECTIVOS NIVELES JERARQUICOS ENCARGADOS DE LA TOMA DE DECISIONES SOBRE LA GESTION PRODUCTIVA.

El ejecutivo público tiene grandes responsabilidades en -

el cumplimiento de su gestión, ya que de su habilidad y dedicación depende el cumplimiento de objetivos básicos para el desarrollo del país, por ese motivo, esas responsabilidades deben quedar debidamente establecidas, las desviaciones adecuadamente evaluadas y las omisiones suficientemente sancionadas.

El Ejecutivo Nacional deberá manejar un conjunto de normas que establezcan penalizaciones por los incumplimientos en la gestión, que se constituyen en pesadas pérdidas para la comunidad.

b. Alcance del control

En función de las necesidades del Ejecutivo Nacional, el sistema de control se organiza a niveles agregados y desagregados de la gestión empresarial pública.

b.i. INDIVIDUAL

La trascendencia de la función económica que realiza o el volumen de la inversión pública aplicada puede ser motivo para que se efectúe un control directo de la gestión de un ente a nivel individual.

b.i.i. GRUPOS O FAMILIAS DE EMPRESAS

Los análisis agragados por grupos o familias permiten realizar el control de la actividad productiva pública en diversos sectores de la realidad económica nacional.

- POR TIPO DE PRODUCCION

Dentro de una gran clasificación los entes se pueden agrupar en productores de bienes y productores de servicios. Esta especialización representa consecuencias muy importantes en la caracterización de la estrategia de intervención estatal en la economía, ya que las entidades públicas han sido principalmente prestadoras de servicios esenciales, compitiendo en algunas de ellos con el sector privado. Por el contrario, la mayor parte de actividades productoras de bienes han sido reservados al sector privado, por lo cual la intervención estatal toma especial relevancia.

- POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

El control de la actividad empresarial, en función de los sectores de actividad económica donde actúan resulta fundamental para evaluar la intervención del Estado en áreas críticas, así como para comprender el grado de complementariedad que existe entre la actividad pública y privada, de progresividad de la economía y las posibilidades de enfrentar nuevos niveles en el

proceso de desarrollo.

- POR PROGRAMAS

Los programas que acomete el sector público requieren normalmente la participación de varias instituciones públicas, por lo cual se hace necesario estudiar el grado de eficacia y eficiencia de las instituciones públicas en los programas coordinados.

- POR ESTADOS O REGIONES

Los aspectos vinculados a la localización de las actividades productivas públicas permiten reconocer el grado de integración nacional del proceso de desarrollo y de su control surgirán los elementos para superar los desequilibrios regionales.

b.i.i.i. GLOBAL

Los grandes agregados de la gestión empresarial pública -- permiten interpretar el comportamiento del sector público en la economía y le aseguran al Gobierno la utilización de instrumentos indóneos para llevar adelante un proceso de desarrollo.

c. Momento del control

En el proceso de fijación de objetivos y políticas, de formulación de planes y programas a nivel empresarial se verificará su relación con los establecidos a nivel agregado o nacional y viceversa. Al mismo tiempo en el momento de la ejecución, el sistema de control de gestión asegurará que las desviaciones -- sean objeto de una rápida evaluación y de promover las acciones correctivas necesarias para el cumplimiento de las metas programadas.

d. Tiempo de control

d.i. LARGO PLAZO

La programación a largo plazo de la gestión empresarial -- deberá estar contemplada dentro de la concepción de la Estrategia de Desarrollo. En esta dimensión es donde se define la imagen objetivo de la empresa por lo cual sus planes deberán estar dentro de las previsiones fijadas a nivel nacional.

d.i.i. MEDIANO PLAZO

El plan de mediano plazo institucional, donde se define -- en detalle los planes de inversión y las estrategias de la gestión tendrán su reflejo en los agregados nacionales determinados en el Plan de la Nación.

d.i.i.i. CORTO PLAZO

En la programación de corto plazo y en los presupuestos anuales se concretarán las inversiones programadas en el medio plazo y todo lo vinculado a la gestión operativa de la empresa, lo cual no puede ser ajeno a las previsiones contempladas a nivel nacional en los planes anuales operativos y en el Presupuesto General.

En la ejecución, el control permitirá verificar y corregir las desviaciones y evaluar adecuadamente el grado de cumplimiento de los planes a corto, mediano y largo plazo.

3- Operación del sistema de control

En este capítulo se explicará sintéticamente la forma como se va a realizar el proceso de control tomando en cuenta los tres principales objetos definidos anteriormente:

a. Adecuación de los objetivos, metas y programas de la organización con los contenidos a nivel regional, sectorial y global en la Estrategia de Desarrollo, el Plan de la Nación y el Plan Anual Operativo.

Este tipo de control estará condicionado de acuerdo a las variables que se consideren prioritarias y el tiempo en el cual se analicen.

a.i. En el largo plazo

En el largo plazo se verificará que en el proceso de programación y en la ejecución los principales indicadores de perspectiva de la organización se encuentren operando dentro de los lineamientos de la Estrategia de Desarrollo. Dentro de esta concepción se realizará un seguimiento de las principales variables considerando entre otras:

- Imagen objetivo de la Institución
- Características de la participación proyectada de la empresa en los mercados interno y externo.
- Programas de ampliación de la capacidad productiva o de variación de procesos técnicos de producción.

a.i.i. En el mediano plazo

El control sobre las variables de la institución en el mediano plazo se verificará en el proceso de planificación y en la posterior ejecución teniendo como componentes principales el plan de mediano plazo del organismo y las proyecciones sectoriales, regionales y globales contenidas en el Plan de la Nación.

El control se remitirá a un seguimiento de dichos indicadores durante el quinquenio, basándose entre otras en:

- Metas de producción y comercialización por producto o -- servicio final.

- Características de la participación de la empresa en los mercados interno y externo.

- Destino de las ventas por sectores de actividad

- Política de precios y tarifas por producto o servicio - final.

- Incidencia y origen de los insumos principales.

- Proyectos de inversión para la ampliación de la capacidad instalada o para la variación de procesos técnicos de producción.

- Política de endeudamiento.

- Situación económica y financiera proyectada.

a.i.i.i. En el corto plazo.

En la programación de corto plazo representada básicamente por el presupuesto de la institución se verificará el grado de relación existente entre las variables de coyuntura con las contenidas en el Plan Anual Operativo y en el Presupuesto General.

En este sentido se realizará el seguimiento en el ejercicio de los principales indicadores tales como:

- Metas de producción y comercialización por producto o -- servicio final.

- Características de la participación de la empresa en los mercados interno y externo.

- Destino de las ventas por sectores de actividad.

- Política de precios y tarifas por producto o servicio - final.

- Incidencia y origen de los insumos principales.

- Política de personal y remuneraciones.

- Presupuesto de operaciones.

- Presupuesto de inversiones.

- Presupuesto de ingresos.
- Presupuesto de caja.
- Estados financieros proyectados.
- Política de endeudamiento.
- Balance de divisas.

b. Máxima eficiencia en la gestión de los entes descentralizados.

El sistema de control pone especial énfasis en el análisis de la gestión interna de los entes con el objeto de conocer el grado de eficiencia como administran sus recursos, a esos efectos realiza un seguimiento de la gestión en sus aspectos sustantivos para analizar las desviaciones y proporcionar a los ejecutivos los elementos de información necesarios para la adecuada evaluación y toma de decisiones oportuna.

Con ese motivo se han detectado los principales indicadores lo que serán agrupados para su mejor estudio.

b.i. Análisis de la ejecución de las principales variables.

En el anexo 1 se puede observar el grado de análisis con que se realiza el control trimestral de la evolución de las variables sustantivas tanto en términos físicos como financieros.

b.i.i. Análisis de los agregados de la gestión empresarial.

En el anexo 2 se analizan en forma cronológica los Balances Generales y los Estados de Resultados a través del estudio de la evolución de cada una de las cuentas, se formula el Estado de Origen y Aplicación de Fondos y la Cuenta de Variaciones Patrimoniales Agregada como forma de realizar un análisis sustantivo de los resultados económicos y financieros de la gestión anual de la empresa o de los grupos de empresas.

b.i.i.i. Análisis de la gestión mediante ratios.

En el anexo 3 se presentan los principales ratios formulados con carácter general para ser aplicados a los resultados de la gestión empresarial como forma de interpretarla así como de evaluar, a través del análisis cronológico, la evolución de las principales variables y de esta forma poder realizar una adecuada prognosis del equilibrio del presente y futuro de la empresa.

c. Fijación de responsabilidades.

El sistema de control, en la medida que realiza un seguimiento de la evolución de las principales variables de la gestión descentralizada, puede determinar, siempre que exista una adecuada organización jerárquica y funcional, los niveles donde deben establecerse las responsabilidades por las desviaciones en la marcha de la gestión.

A estos efectos deberán estructurarse un conjunto de normas, complementarias a las que existen en la legislación vigente, donde se determinen las sanciones por fallas y omisiones en la gestión y que se apliquen con todo el rigor necesario para motivar los mayores esfuerzos, en el mejoramiento de la administración.

Debe destacarse que de estas responsabilidades no pueden fijarse solamente a nivel de la organización, sino que también existen responsabilidades compartidas en otros niveles de la Administración Pública y que, muchas veces, condicionan o frustran los mejores esfuerzos a nivel individual se puedan realizar para una mejor marcha de la actividad empresarial pública.

III- ORGANIZACION DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION

1- Unidad Central de Control de Gestión

Para garantizar la mayor coordinación entre las actividades de Planificación y de seguimiento de la gestión empresarial, el sistema de control de gestión de la actividad empresarial del Estado se formuló ubicando la Unidad Central de Control de Gestión en la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN). Esta unidad central tendrá la estructura organizacional que figura en el Cuadro 4.

La Unidad Central de Control de la Gestión tendrá una triple fuente de alimentación de información, que será procesada por su Area de Análisis de Gestión, y que tendrá un origen regional, sectorial y/o institucional.

El Area de Análisis de la Gestión tendrá a su cargo el procesamiento de la información que entrará al Registro Nacional de Empresas y Participaciones del Estado, es decir, al Banco de Datos, y realizará los estudios correspondientes de acuerdo a las prioridades establecidas por el Poder Ejecutivo.

El Area de Auditoría de Gestión asegurará que la información llegue con el grado de fidelidad y en la forma y tiempo que ha sido solicitada. En ese sentido, será el área que actuará dentro de los organismos del sistema preservando y mejorando las comunicaciones. De la misma forma, una vez detectado un problema por los analistas, será el encargado de actuar sobre cada uno de los organismos para analizar las causas y proponer las soluciones para superarlo.

Si los sistemas internos de un organismo no aseguran el rá pido manejo o calidad de la información, se contará con el Area de Asesoría de la Gestión que apoyará sus labores para superar los problemas que pudiera tener en los sistemas administrativos. Esta Area tendrá también un importante papel en el proceso de implantación del sistema, en la instrumentación del funciona--- miento de las unidades regionales, sectoriales e instituciona--- les de control de gestión, en la sistematización de la informa--- ción que procesará el sistema, así como en la determinación del tipo de información que deberá llegar a cada uno de los niveles y la que debe elevarse a niveles superiores.

La Unidad Central contará, además, con el apoyo del Registro Nacional de Empresas y Participaciones del Estado, que reci birá como insumos toda la información que procesará la Unidad Central y que servirá a su vez de centro de información empresarial pública para los trabajos que debe realizar la propia Unidad Central, CORDIPLAN y cualquier dependencia asesora del Go bierno.

2- El sistema en su conjunto

Tal como se reseña en el Cuadro 4, la relación de adscripción o de propiedad del capital de los entes donde participa el Estado en la constitución de su capital es sumamente complejo, por lo cual el Ejecutivo Nacional ha elevado al Congreso Nacional un proyecto de ley que trata de otorgar un orden a la organización de la actividad empresarial del Estado. En función de la complejidad anotada y de que una vez aprobada la nueva estructura ésta necesitará un tiempo bastante importante para su consolidación, el sistema que se propone trata de contemplar -- las diversas situaciones de forma que opere cualquiera sea la -- organización planteada.

Tal como lo expresamos anteriormente, la misma realidad -- será captada desde distintos enfoques, a nivel regional, sectorial e institucional.

a. A nivel Regional

En función de las prioridades fijadas por el Ejecutivo Nacional, se está trabajando para conformar en cada una de las -- Corporaciones Regionales Unidades de Control de Gestión, que -- tendrán como primera tarea realizar el control de aquellas empresas en las cuales la Corporación tiene participación acciona ria.

Las Unidades Regionales de Control de Gestión, estructurarán su sistema de forma que sirva, en primera instancia, para apoyar la toma de decisiones en la propia Corporación, será -- instrumento de gestión para la propia Corporación y, al mismo -- tiempo, procesarán los datos y los interpretarán para elevar a

la Unidad Central aquella información necesaria para su procesamiento a nivel global por parte del Ejecutivo Nacional.

Lógicamente, éste es un sistema de doble alimentación, ya que a su vez la Unidad Central mantendrá a la Unidad Regional -- suficientemente informada de los trabajos y estudios que en ella se realicen de forma que tenga una noción clara del papel de la Corporación a nivel nacional y de la actuación de otras corporaciones regionales en materia empresarial, permitiendo de esa forma consolidar los esfuerzos de coordinación interregional tan necesarias para un desarrollo equilibrado a nivel nacional.

Una vez que estas unidades se consoliden, pasarán a una etapa complementaria relacionada con el control de la gestión de -- empresas u organismos interregionales o nacionales. De esa forma, se podrá tener a nivel de la Unidad Central, información sobre -- la gestión de organismos de ámbito nacional con el enfoque de -- los beneficiarios en la región que será comparado con las informaciones obtenidas desde otros niveles.

b. A nivel Sectorial

En los Ministerios Sectoriales y/o en las Corporaciones Sectoriales se constituirán unidades de Control de Gestión para seguir la marcha del aparato descentralizado del Estado por sectores de actividad económica; al apoyar la toma de decisiones en -- la fijación de políticas sectoriales, permitirán que la Unidad Central del sistema cuente con elementos para interpretar el comportamiento sectorial del aparato empresarial y, al mismo tiempo, para manejar la información consolidada a nivel nacional.

En este campo, al poseer la información a nivel regional y sectorial, la Unidad Central podrá prestar importantes aportes -- en cuanto se refiere a las tareas de coordinación de la actividad descentralizada pública a nivel intersectorial, regional e -- interinstitucional, para la realización de los grandes proyectos de inversión que encara el Gobierno.

c. A nivel Institucional

Cada institución constituye la célula básica del sistema -- por lo cual debe organizar su propia unidad de control de gestión, que se constituya en apoyo de control superior dentro de la organización y a la vez de nexo de comunicación con la corporación respectiva.

El Ejecutivo Nacional, puede decidir por razones superiores, instrumentar directamente el control de gestión de un grupo de -- empresas o eventualmente perfeccionar los sistemas que impidan -- que una empresa proporcione la información necesaria al sistema como para que éste cumpla con sus objetivos.

Una de las situaciones estaría constituida por uno o varios organismos con gran responsabilidad dentro de la ejecución de los importantes programas o proyectos de inversión y que tuviera problemas para el cumplimiento de las metas que le han sido asignadas, o que sus sistemas administrativos no permitieran realizar el seguimiento de su gestión.

3- El banco de datos del sistema

a. Organización

El banco de datos se ha organizado para ser operado electrónicamente utilizando en su primera etapa un sistema NCR - 8250 que cuenta con un procesador de 128 Kbytes de memoria, terminales de video para entrada y extracción de datos, una unidad integrada de discos que incorpora discos fijos y removibles, manipuladores de cassettes de cinta magnética para control de tareas e instrucciones y un impresor para la confección de estados e informes.

El Banco se ha conformado en forma que la información esté almacenada en memoria para ser requerida a través de terminales de video en el momento de ser utilizada, produciendo la menor cantidad de impresos posibles.

Para facilitar la labor del analista se ha determinado una salida de información del sistema lo suficientemente sistematizada y organizada como para ofrecerle el mayor procesamiento numérico y operacional predeterminado de cada indicador, incluidas las series cronológicas, buscando que su labor sea fundamentalmente interpretativa de la realidad empresarial que estudia.

b. Entradas del sistema

La información de entrada al sistema ha sido producto de un detallado análisis realizado en forma conjunta con el Banco Central de Venezuela, la Oficina Central de Presupuesto, la Dirección de Investigaciones Económicas y la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda. La razón de este trabajo en común radicó en la necesidad de organizar un conjunto de información básica que constituye fuente de análisis de este importante grupo de organismos, y que normalmente es requerida en forma individual para cada uno de ellos, con la consiguiente multiplicación de esfuerzos y la falta de unidad en la información que procesan e interpretan.

Al mismo tiempo el trabajo en equipo asegura la adopción de criterios comunes en el procesamiento futuro de la información de la actividad productiva pública, así CORDIPLAN incorporará esta información en sus proyecciones en los planes de mediano y corto plazo, la OCEPRE la considerará en los próximos trabajos metodológicos sobre formulación del presupuesto empre-

sarial, el Ministerio de Hacienda en sus estudios financieros y en la conformación de los análisis consolidados del sector público y el Banco Central de Venezuela lo tomará como base para la elaboración de sus cuentas nacionales.

La entrada de información al sistema se realizará a través de los datos de gestión descentralizada contenidos en:

- Plan de la Nación.
- Plan Operativo Anual.
- Presupuesto General.

- Instructivo sobre información empresarial a ser remitida a la Unidad Central del Sistema por las empresas industriales y comerciales. (Anexo 4).

c. Salidas del sistema

La información de salida está organizada electrónicamente para su análisis a través de video e impresión y ha sido diseñada de la siguiente forma:

- Registro básico, donde se almacena toda la información vinculada a las principales características de la empresa; organismo de adscripción naturaleza jurídica, fecha de creación, domicilio legal, sector de actividad económica, propiedad y conformación del capital, objeto social formal.

Esta información puede ser requerida del computador organizada en diferentes formas o agrupaciones para permitir la mayor riqueza en el análisis.

- Registro de información cuantitativa, en el cual se incorpora toda la programación en el corto y mediano plazo realizándose un seguimiento en el momento de la ejecución para su correspondiente evaluación.

La salida se basa fundamentalmente en los aspectos desarrollados en los ANEXOS 1, 2 y 3.

d. El seguimiento de una variable.

Las variables representativas de la gestión empresarial --son muchas y difícilmente el analista puede realizar un seguimiento continuado de todas ellas, por ese motivo el sistema ha sido diseñado para que proporcione información por excepción y además que elimine los valores absolutos en la medición de la evolución de las variables transformándolas en valores adimensionales.

A esos efectos se ha aprovechado la rica experiencia obtenida por otros países en el manejo de los sistemas de información y se han incorporado nuevos elementos que permiten un mejor análisis de cualquier variable.

En el CUADRO No. 6, se presenta un sistema de indicadores del comportamiento de una variable, de esa forma se define: la capacidad óptima como el mayor valor que puede alcanzar una variable en un momento dado en las mejores condiciones operacionales; la potencialidad es el valor de la variable que podría alcanzar si se superan ciertos problemas tecnológicos o de diseño, tales como cuellos de botella en el proceso de producción, la actualidad es el valor actual de la variable. Para pasar de la actualidad a la capacidad óptima deben superarse problemas de productividad de organización y de administración.

La relación existente entre la capacidad óptima y la potencialidad se denomina latencia, o sea, que es un indicador de problemas técnicos, de dimensionamiento que solo pueden ser superados a través de nuevas inversiones, ello es materia de decisión de los órganos que cumplen la gestión estratégica de la empresa u organización.

La relación existente entre la actualidad y la capacidad óptima es la productividad, señala los problemas de eficiencia, es materia de resolución por parte de los órganos que cumplen la gestión logística. Los problemas internos para mejorar la actualidad están en manos de los órganos de gestión táctica.

La relación entre la potencialidad y la actualidad es el rendimiento que es igual al producto entre la latencia y la productividad, e indica lo que produce el total de la inversión realizada en la organización.

Estos indicadores son muy importantes porque de su adecuado análisis saldrán las soluciones a los problemas gerenciales de gestión. Para cada una de las variables a estudio, y en función de los indicadores de productividad y latencia (CUADRO No. 7), se confecciona una banda taxonómica donde estará contenido el recorrido de la variable (CUADRO No. 8).

El computador realiza un seguimiento del comportamiento de la variable; los datos reales, que por su inestabilidad pueden llevar a confundir el análisis o sea incorporar ruidos en el sistema, son convertidos por el método de los mínimos cuadrados en la media instantánea lo cual asegura una mejor interpretación de las tendencias de la variable. Por otra parte también se calcula la media general.

Mientras la variable se mantenga dentro de la banda taxonómica el sistema funcionará automáticamente operando internamente el computador, pero en el momento en el cual aparezca un

punto trasciente, éste nos hará un llamado de atención y el analista deberá interpretar si se trata de un problema coyuntural, que amerita su estudio pero que no justifica ninguna decisión o si por el contrario, se está frente a un cambio estructural del comportamiento del indicador y por lo tanto se hace necesario una rápida toma de decisiones por el nivel superior.

Un cambio estructural, supondrá fijar nuevos niveles para el comportamiento de la variable, nuevos indicadores y la confección de una banda taxonómica al nuevo nivel.

A pesar de que el establecimiento de un sistema de este tipo lógicamente será motivo de etapas avanzadas del sistema, es necesario desde ya fijar el horizonte el cual se aspira, ya que ello simplificará mucho el trabajo del analista, significará un profundo conocimiento de las variables que estudia y de sus entornos de movilidad, lo cual sólo se puede lograr con experiencia y mucha complementaridad con los ejecutivos de las empresas, permitirá una mejor evaluación de la marcha de la gestión empresarial y ayudará a lograr los mejores aportes de dicha gestión al proceso de desarrollo.

IV- ESTRATEGIA DE IMPLANTACION DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION

1- Características generales

En función de la importancia de la gestión empresarial pública y de los problemas que se han detectado en algunas empresas e institutos autónomos el Ejecutivo Nacional ha considerado que es necesario realizar un diagnóstico de la situación empresarial pública y encarar programas para que en un período no mayor de 5 a 6 años se pueda encontrar las soluciones necesarias, para que las empresas mejoren sus niveles de eficacia y eficiencia.

Al mismo tiempo la nueva administración de los entes han tenido tiempo suficiente para estudiar un plan de soluciones -- que de cumplimiento a los objetivos planteados en el programa de Gobierno para la administración descentralizada.

La puesta en marcha de esos programas debe ir acompañada de un sistema de control que asegure que las soluciones se ejecuten o que se proceda a una oportuna revisión sobre la marcha; en ese sentido se ha considerado que el sistema de control de gestión organizado por CORDIPLAN constituye un instrumento idóneo para lograr esos objetivos.

Para implementar estas medidas del Gabinete Económico de Consejo de Ministros ha programado la realización de un seminario donde se expliquen las bases del sistema del control de ges

ción y que al mismo tiempo sirva para que las empresas expongan y presenten documentos donde realicen un diagnóstico de la situación actual y detallen las medidas que han tomado o se deben tomar para normalizar la actividad de sus respectivas empresas.

A su vez el Gabinete Económico ha decidido concentrar los esfuerzos en una primera etapa, a nivel institucional en 31 organismos, como forma de controlar de cerca la gestión de las principales instituciones públicas y realizar los ajustes necesarios al sistema de control, antes de que éste se generalice a todo el sistema descentralizado de la administración pública.

2- Organismos seleccionados

Las empresas e institutos autónomos que han sido elegidos para cumplir esta primera etapa son los siguientes:

1. Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV)
2. Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN)
3. Línea Aeropostal Venezolana (LAV)
4. Venezolana Internacional de Aviación Sociedad Anónima (VIASA)
5. Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado (IAAFE)
6. C.A. Metro de Caracas
7. Inversionistas del Transporte, C.A.
8. Instituto Nacional de Puertos (INP)
9. Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPT)
10. C.V.G. Siderúrgica del Orinoco, S.A. (SIDOR)
11. Aluminio del Caroní, S.A. (ALCASA)
12. Industria Venezolana de Aluminio (VENALUM)
13. C.V.G. Ferrominera del Orinoco, C.A. (FERROMINERA)
14. C.V.G. Electrificación del Caroní, C.A. (EDELCA)
15. Venezolana de Fertilizantes, C.A. (VENFERCA)
16. Corporación de Mercadeo Agrícola (CORPOMERCADEO)
17. Instituto Agrario Nacional (IAN)
18. Fondo de Crédito Agrícola (FCA)
19. C.V.F. Centrales Azucareros, C.A. (CENAZUCA)
20. Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDRAGO)
21. Compañía Anónima de Administración y Fomento Electrífico (CADAFE)
22. Fondo de Crédito Industrial (FCI)
23. Corporación Venezolana de Fomento (CVF)
24. Corporación de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA)
25. Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)
26. Empresa Nacional de Salinas, C.A. (ENSAL)
27. Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI)
28. Fondo de Desarrollo Urbano (FONDUR)
29. Centro Simón Bolívar (CSB)
30. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)

31. Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE)

3- Evaluación de la gestión

El sistema de control por lo tanto se ha transformado en un instrumento del Gabinete Económico del Consejo de Ministros y estará apoyado además por un conjunto de normas que fijará la responsabilidad a los diversos niveles de la pirámide empresarial en cuanto a la marcha de la gestión productiva pública.

Al mismo tiempo que es importante destacar que el sistema de control presentará diversos niveles de evaluación de la gestión empresarial:

a. La Unidad Central de Control de Gestión

La Unidad ya tiene operando el Registro Nacional de Empresas y Participaciones del Estado que constituye el banco de datos del sistema y cuenta con un equipo idóneo capacitado en el área de asesoría de gestión que actualmente es el responsable de la implantación del sistema.

En estos momentos se está constituyendo el grupo técnico - interdisciplinario encargado del análisis de gestión y que tendrá a su cargo las evaluaciones de la gestión de los organismos que han sido seleccionados para su seguimiento.

b. Direcciones Sustantivas de CORDIPLAN.

En la medida que la actividad de las empresas se vincula al sistema de planificación estará directamente relacionada con varias direcciones dentro de CORDIPLAN, las que contribuirán a enriquecer el análisis y a verificar la marcha de la gestión empresarial en su relación con el sistema de planificación nacional.

c. Evaluación Interinstitucionales

El continuo intercambio con instituciones como el Banco Central de Venezuela, el Fondo de Inversiones de Venezuela, la Oficina Central de Presupuesto, el Ministerio de Hacienda, Ministerios Sectoriales y Corporaciones permitirá ampliar el espectro de análisis creando un conjunto coherente de opiniones desde distintas ópticas del sector público que aseguren los mejores resultados en la evaluación.

d. El Gabinete Económico del Consejo de Ministros.

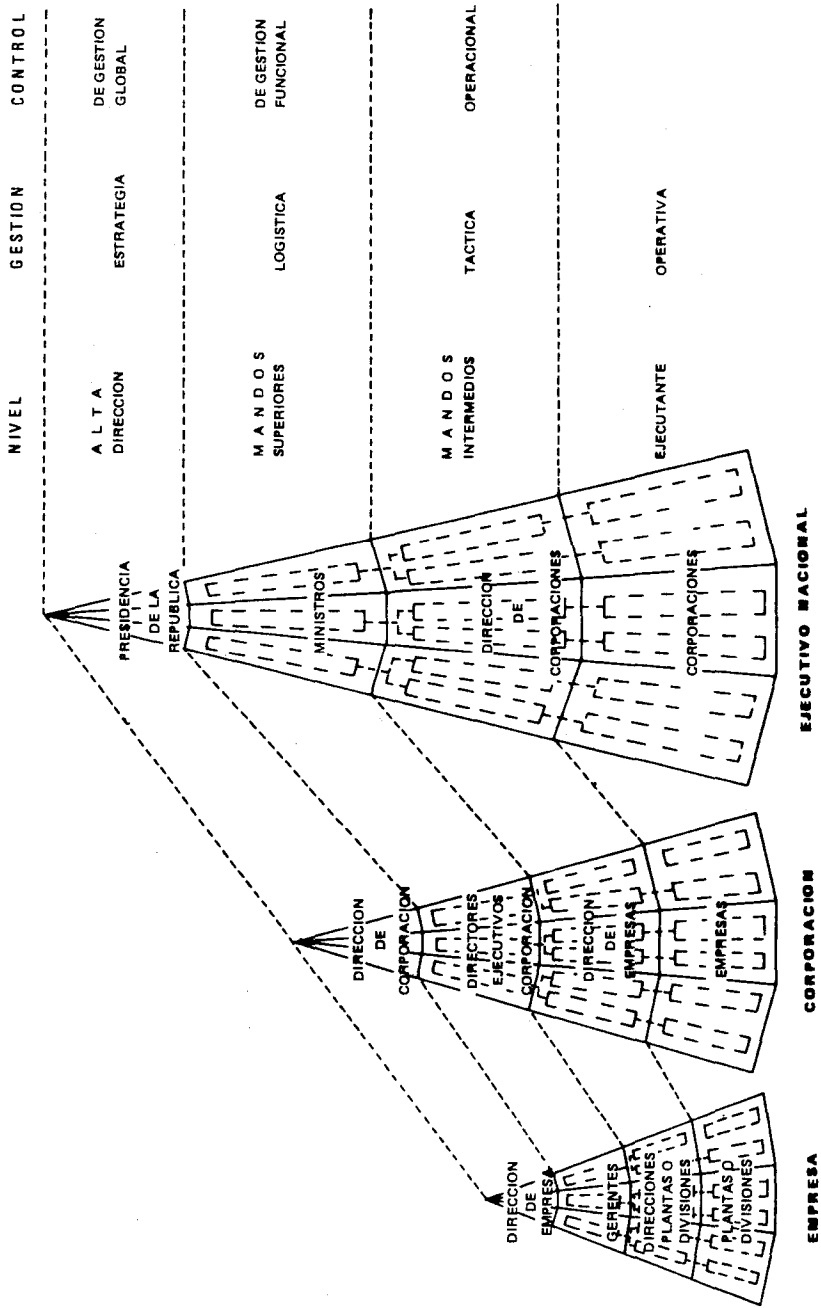
El Gabinete Económico recibirá en forma periódica y permanente información sustantiva sobre la marcha de las empresas, sus principales problemas y toda aquella otra información necesaria para apoyar la toma de decisiones al máximo nivel Ejecutivo

vo Nacional.

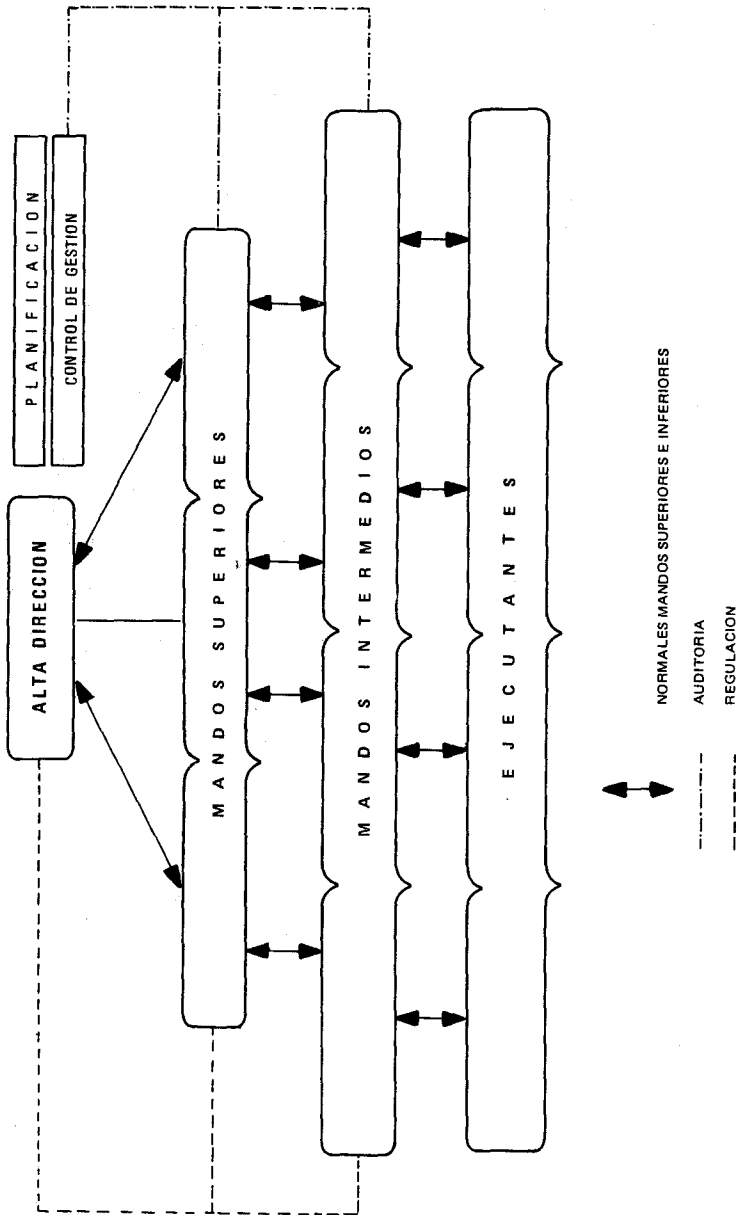
- (1) El Control Integrado de Gestión. Asociación para el Progreso de la Dirección Madrid, 1973.
- (2) Control de Gestión (Método de los Ratios) Colección E.S.A.D.E. Editorial Hispano Europea, Barcelona, España 1968

V-CUADROS

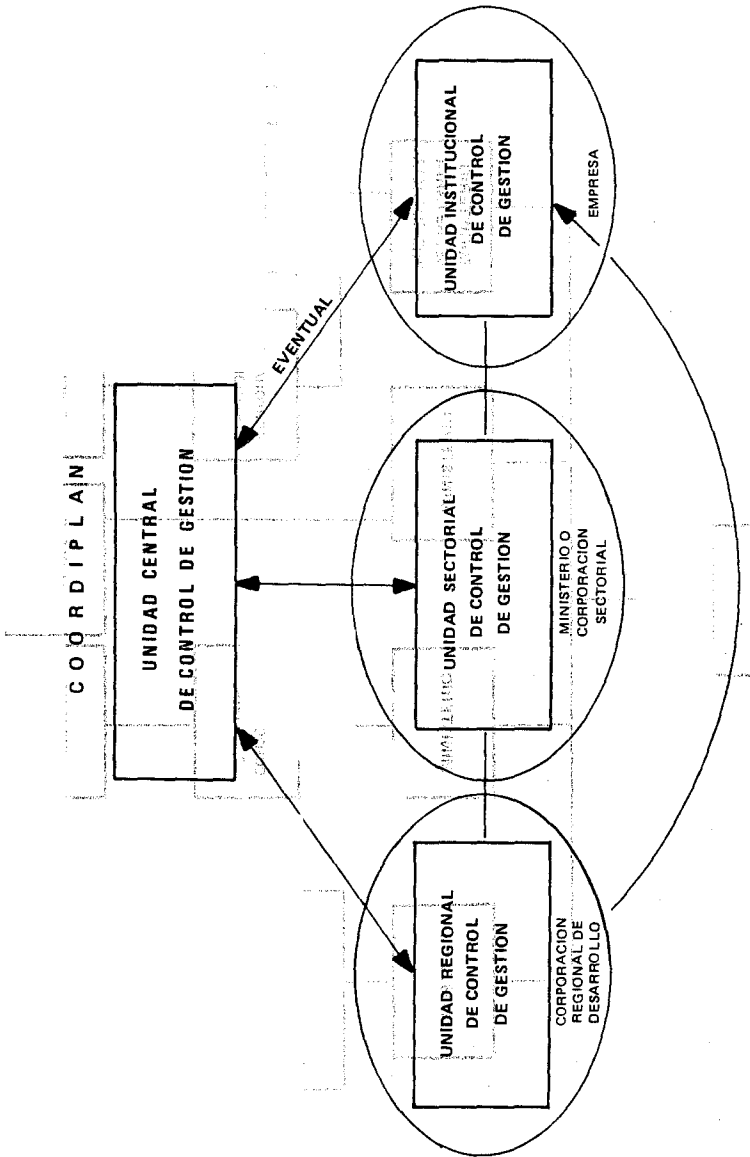
CUADRO 1 - SISTEMAS ORGANIZACIONALES VINCULADOS A LA GESTION EMPRESARIAL PUBLICA



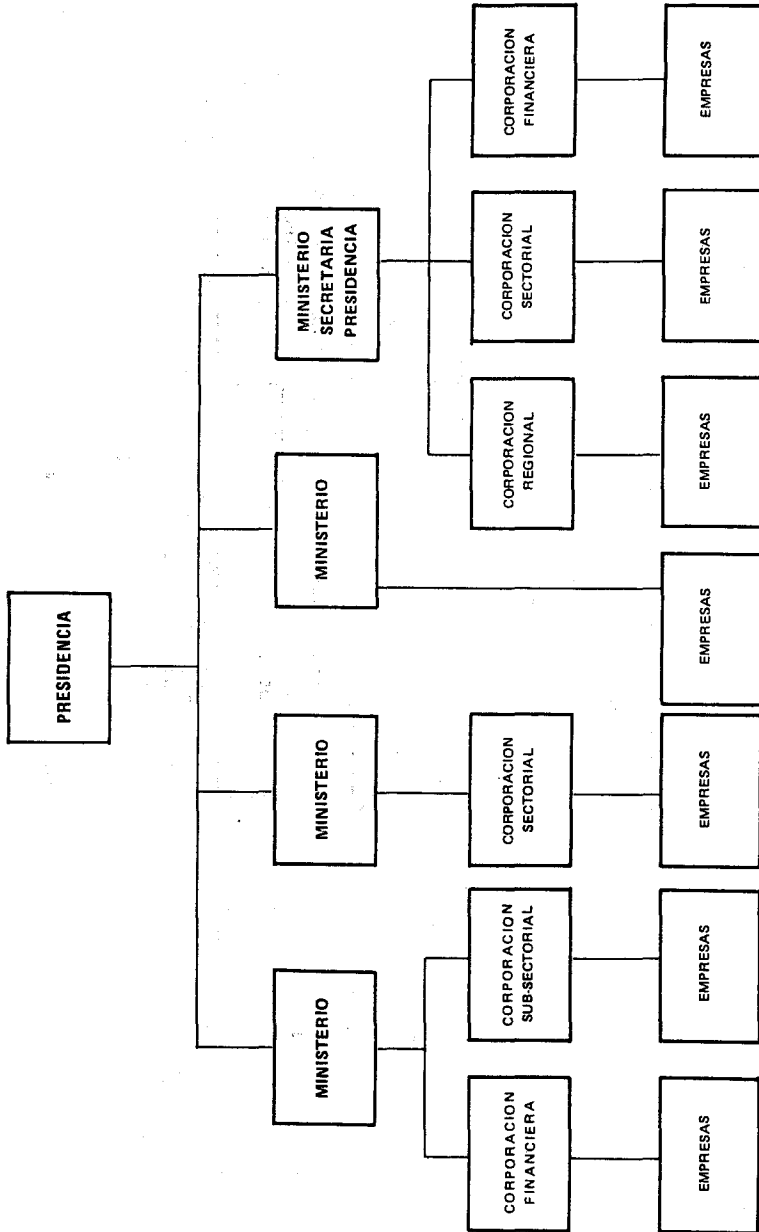
CUADRO 2 — CANALES FORMALES DE COMUNICACION EN UN MODELO DE ORGANIZACION



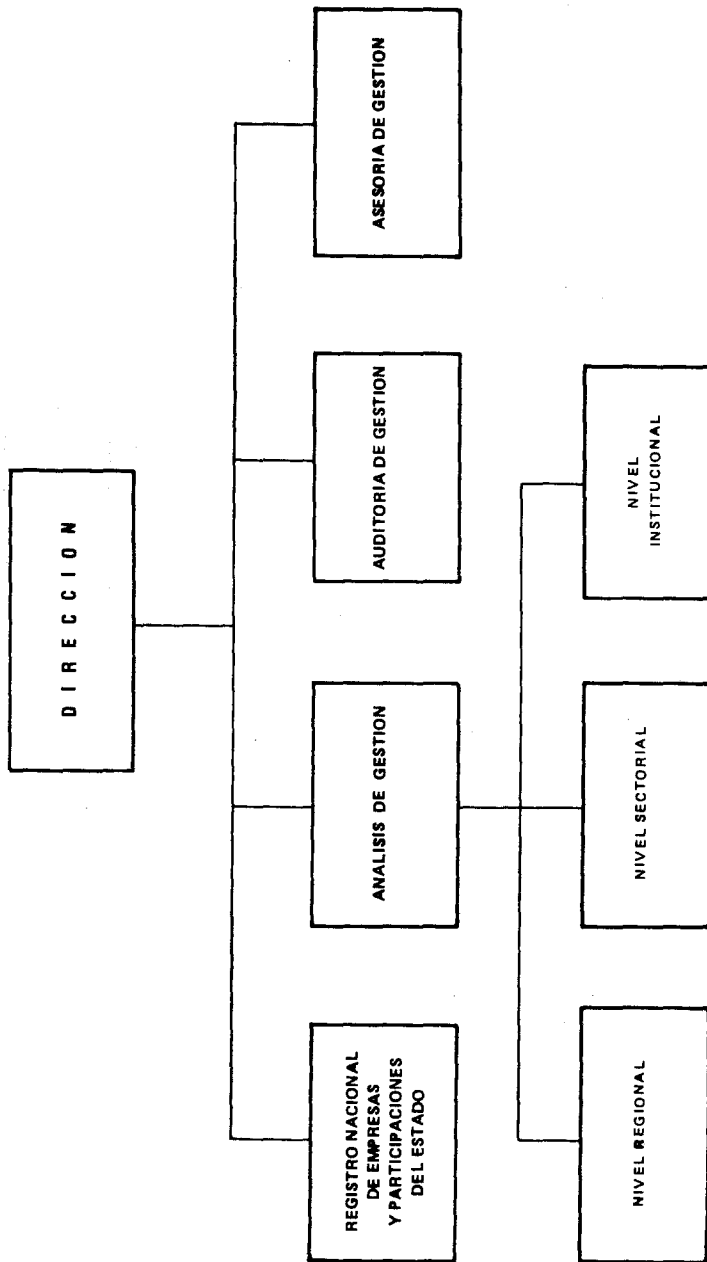
CUADRO 3 -- COMUNICACIONES DENTRO DEL SISTEMA



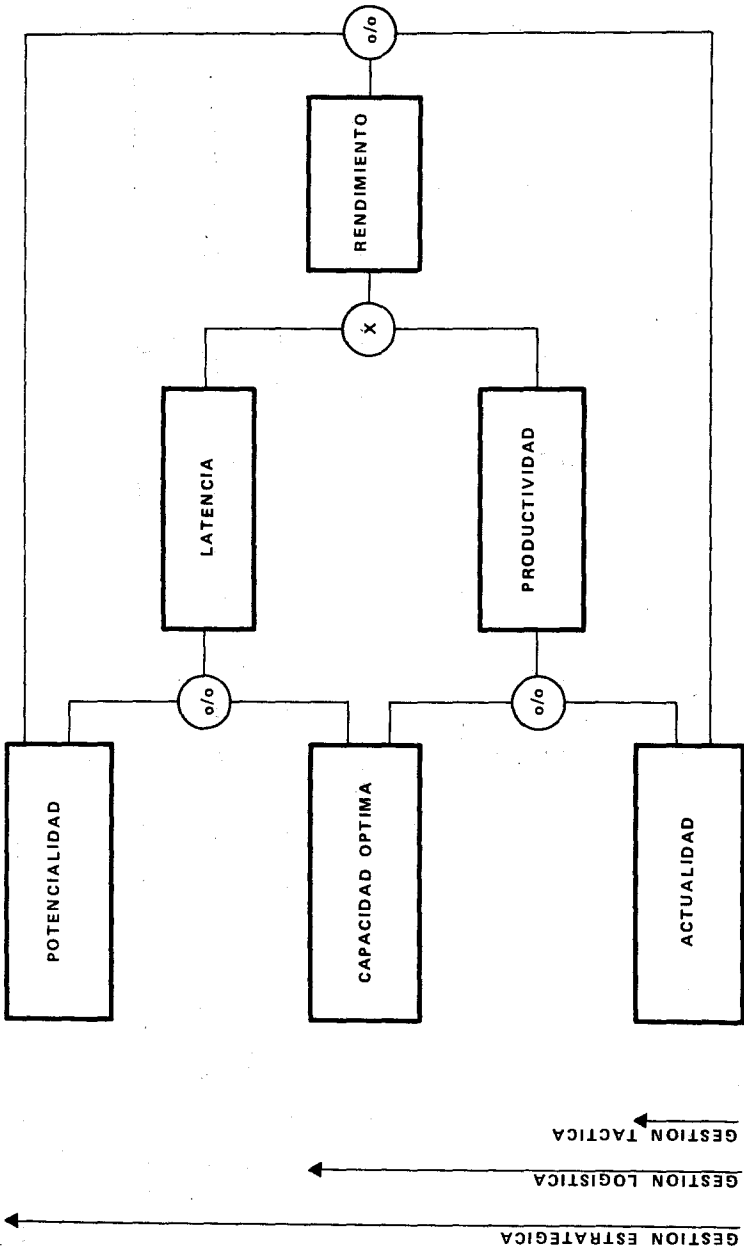
CUADRO 4 - ESTRUCTURA TEORICA DE LA ACTUAL ORGANIZACION DEL ESTADO



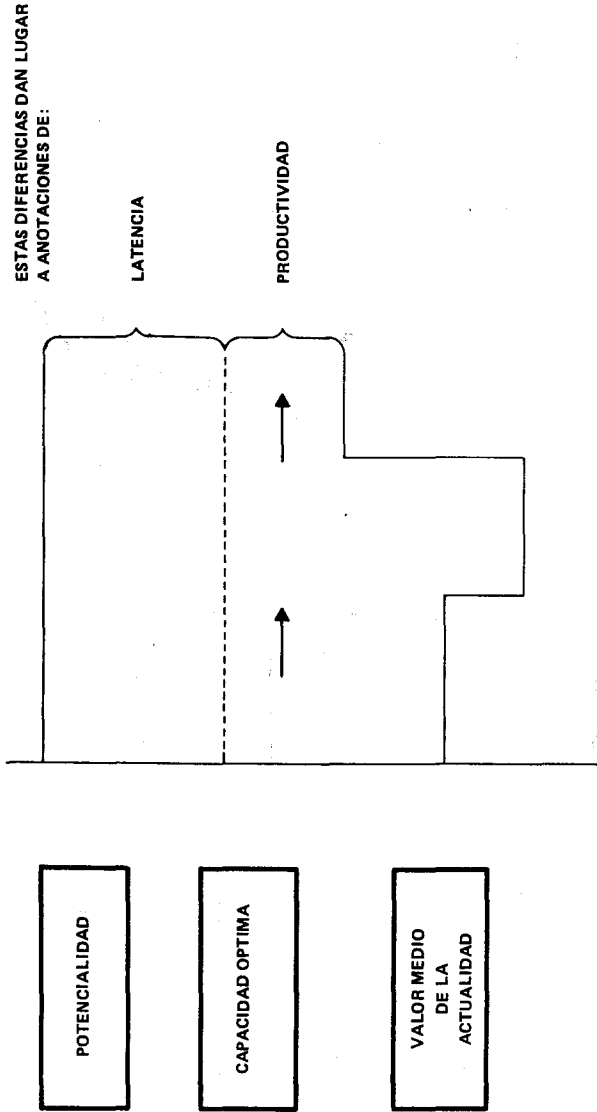
CUADRO 5 - UNIDAD CENTRAL DE CONTROL DE GESTION



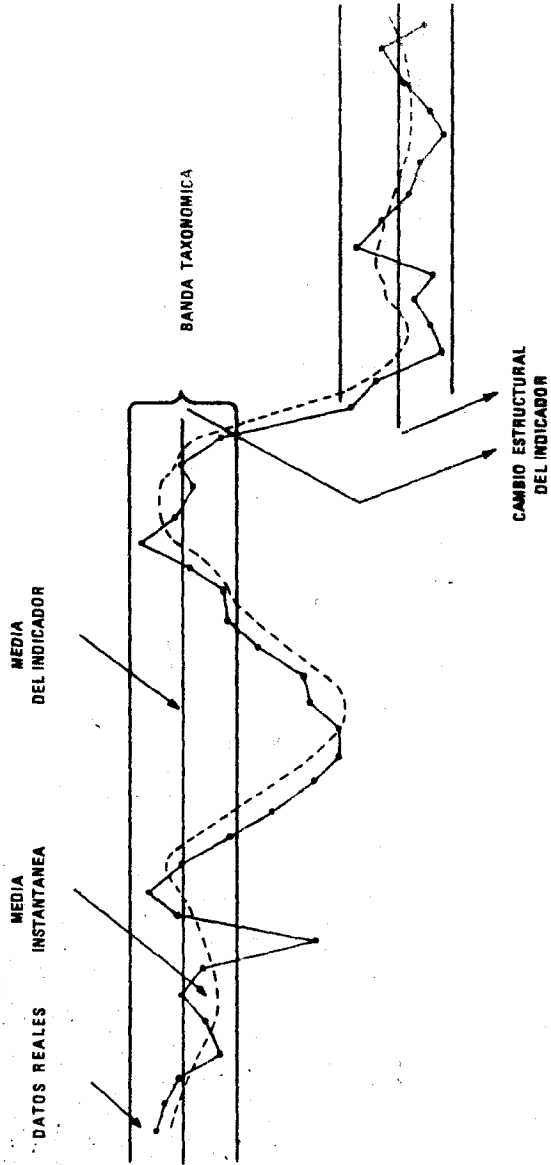
CUADRO 6 - SISTEMA DE INDICADORES - CONTROL DE GESTION



CUADRO 7 - REPRESENTACION GRAFICA DEL COMPORTAMIENTO DE UNA VARIABLE
BAJO CUALQUIER CONTROL



CUADRO 8 - COMPORTAMIENTO DE UN INDICADOR



VI-ANEXOS

ANEXO 1

ANALISIS DE LA EJECUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

1. PRODUCCION

1.1. Unidades físicas

Por tipo de producto o servicio.

1) COEFICIENTE DE UTILIZACION DE LA CAPACIDAD INSTALADA ANUAL.

- Real
- Estimada

2) COMPARACION PRODUCCION TRIMESTRAL.

- Real
- Estimada

1.2. Miles de Bolívars

1) COEFICIENTE DE EJECUCION ANUAL.

2) COMPARACION PRODUCCION TRIMESTRAL

- Real
- Estimada

2. VENTAS

2.1. Unidades físicas.

Por tipo de producto o servicio.

1) COEFICIENTE DE EJECUCION ANUAL.

- Producción propia
- Producción de terceros.

Clasificación cruzada con:

- Reales
- Estimadas

2) COMPARACION VENTAS TRIMESTRALES.

- Producción propia
- Producción de terceros

Clasificación cruzada con:

- Reales
- Estimadas

2.2. Miles de Bolívars

Por tipo de producto o servicio

1) COEFICIENTE DE EJECUCION --
ANUAL

- Producción propia
- Producción de terceros

Clasificación cruzada con:

- Reales
- Estimadas

2) COMPARACION VENTAS TRIMESTRALES

- Producción propia
- Producción de terceros.

Clasificación cruzada con:

- Reales
- Estimadas

3. DESTINO DE LAS VENTAS

3.1. Unidades físicas

Por tipo de producto o servicio.

1) CONSUMO FINAL POR SECTORES

- Público
- Privado
- Externo

2) CONSUMO FINAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA.

- Clasificación a dos dígitos del CIIU.

3.2. Miles de Bolívars

Por tipo de producto o servicio.

1) CONSUMO FINAL POR SECTORES

- Público
- Privado
- Externo

2) CONSUMO FINAL POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA.

- Clasificación a dos dígitos del CIIU.

4. PARTICIPACION EN EL MERCADO

4.1. Miles de Bolívars

Para los cuatro principales productos o servicios de la empresa. Serie cronológica: en bolívars con índices de estructura.

- 1) OFERTA: Total
Importaciones
Producción Nacional.
Producción de la Empresa.

- 2) DEMANDA: Total
Final-Sector Pú-
blico.
-Sector Pri-
vado.
-Sector Ex-
terno.
Intermedia

3) RELACIONES

DEMANDA INTERNA

- Coeficiente de importa-
ciones.

5. INCREMENTO DE PRECIOS Y TARIFAS

Por tipo de producto o servicio
Serie cronológica.

INCREMENTOS TARIFARIOS

- Valor
- Resolución
- Fecha

6. INCIDENCIA DE INSUMOS PRINCIPALES

Por tipos de insumos principa-
les.
Serie cronológica.

1) RELACION POR UNIDAD DE PRO-
DUCTO.

- Cantidad por unidad de -
producto.
- Valor por unidad de pro-
ducto.

7. ORIGEN DE LOS INSUMOS PRINCIPALES

Por tipos de insumos principales.
Serie cronológica.

1) COEFICIENTE DE AUTARQUIA

- Relación insumo importado sobre total de insumo utilizado.

8. PERSONAL-CARGOS POR TIPO DE PERSONAL

Serie cronológica
Por tipo de personal

- Directivo
- Profesional técnico
- Administrativo
- Obrero
- Otros

Cruzado con clasificación por función:

- Producción
- Comercialización
- Administración
- Inversión

9. PERSONAL-RETRIBUCIONES POR TIPO DE PERSONAL

Serie cronológica

1) RETRIBUCIONES

Por tipo de personal:

- Directivo
- Profesional y técnico
- Administrativo
- Obrero
- Otros

Cruzado con clasificación por función:

- Producción
- Comercialización
- Administración
- Inversión

10. PERSONAL- COMPOSICION DE LAS REMUNERACIONES.

- Por año

1) TIPOS DE REMUNERACIONES

- Sueldos
- Salarios
- Otras retribuciones básicas.
- Compensaciones
- Primas
- Aguinaldos
- Otros beneficios del contrato colectivo.

Cruzado por clasificación por estabilidad:

- Personal permanente
- Personal temporal

y cruzado con clasificación por función:

- Producción
- Comercialización
- Administración
- Inversión

11. PERSONAL- COMPOSICION DE LAS REMUNERACIONES POR TIPO DE PERSONAL.

Por año:

1) REMUNERACIONES

- Sueldos
- Salarios
- Otras retribuciones básicas.
- Compensaciones
- Primas
- Aguinaldos
- Otros beneficios del contrato colectivo.

Cruzado con clasificación por función:

- Producción
- Comercialización
- Administración
- Inversión

Y con clasificación por tipo de personal:

- Directivo
- Profesional y técnico
- Administrativo
- Obrero
- Otros

12. PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA

Relaciones e índice con año base.

Serie cronológica.

- 1) PRODUCCION FISICA POR PERSONAL EN PRODUCCION.
- 2) REMUNERACIONES PRODUCCION POR NUMERO PERSONAL EN -- PRODUCCION.
- 3) COSTO PRODUCCION POR NUMERO PERSONAL EN PRODUCCION.

- 4) REMUNERACIONES EN OPERACION POR NUMERO PERSONAL EN OPERACION.
- 5) ACTIVO TOTAL EN OPERACION POR NUMERO DE PERSONAL EN OPERACION.
- 6) ACTIVO FIJO EN OPERACION POR NUMERO DE PERSONAL EN OPERACION.
- 7) GASTOS DE COMERCIALIZACION POR NUMERO DE PERSONAL EN COMERCIALIZACION.
- 8) GASTOS DE ADMINISTRACION POR NUMERO DE PERSONAL EN ADMINISTRACION.
- 9) TOTAL DE REMUNERACIONES-- POR TOTAL DE PERSONAL

ANEXO 2

ANÁLISIS DE LOS AGREGADOS DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL

1. ANÁLISIS CRONOLÓGICO DEL BALANCE GENERAL

1.1 En miles de bolívares

1.2 Tomando como base (100) cualquier año, el cuadro mostrará la evolución de cada una de las cuentas o grupos de cuentas.

1.3 Composición interna de cada uno de los grupos, tomando como base ACTIVO=100; PASIVO=100; PATRIMONIO=100. Informa además la participación relativa del PASIVO y PATRIMONIO en el total de la suma.

2. BALANCE GENERAL POR FAMILIAS O GRUPOS DE EMPRESAS

Familias o grupos:

a- Empresas productoras de bienes y de servicios.

b- Por sectores de actividad de acuerdo al CIU.

c- Por regiones.

d- Agregado o consolidado total.

2.1 En miles de bolívares por año, con sub-totales por cada sub-grupo o total general.

2.2 Cada uno de los sub-grupos y total general en su evolución de tiempo, en miles de bolívares.

2.3 Cada uno de los sub-grupos y total general en su evolución en el tiempo pero tomando como base (100) cualquier año.

2.4 Cada uno de los sub-grupos y total general en su evolución en el tiempo, mostrando la composición interna de cada uno de los grupos de cuentas.

3. ANALISIS CRONOLOGICO DEL ESTADO DE RESULTADOS

3.1 En miles de bolívares.

3.2 Tomando como base (100) cualquier año, el cuadro mostrará la evolución de cada una de las cuentas o grupo de cuentas.

3.3 Considerando el mayor grado de agregación de las cuentas, se tomará como base (100) el monto de las ventas netas y las demás cuentas se relacionarán a éstas.

4. ESTADO DE RESULTADOS POR FAMILIAS O GRUPOS DE EMPRESAS.

Familias o grupos:

a- Empresas productoras de bienes y servicios

b- Por sectores de actividad de acuerdo al CIIU.

c- Por regiones

d- Agregado o consolidado total.

4.1 En miles de bolívares por año, con subtotales por cada sub-grupo y total general.

4.2 Cada uno de los sub-grupos y total general en su evolución en el tiempo, en miles de bolívares.

4.3 Cada uno de los sub-grupos y total general en su evolución en el tiempo, pero tomando como base (100) cualquier año.

4.4 Cada uno de los sub-grupos y total general en su evolución en el tiempo, mostrando cada una de las cuentas su relación sobre la base (100) de las ventas netas.

5. ESTADO DE ORIGEN Y APLICACION DE FONDOS

5.1 SOPORTE DEL ESTADO DE ORIGEN Y APLICACION DE FONDOS.

Comparando los balances generales de dos años consecutivos, se calculan las variaciones patrimoniales del ejercicio en estudio, posteriormente se realizan un conjunto de ajustes y anulaciones que corresponden a operaciones contables que no constituyen efectivamente movimiento

tos de fondos. Como resultado de dichos ajustes se obtienen nuevas variaciones que posteriormente se agrupan en lo que constituyen las variaciones del capital de trabajo y lo que se tipifica como variaciones de fondos.

5.2 ESTADO DE ORIGEN Y APLICACION DE FONDOS

Las variaciones de fondos mencionadas han quedado agrupadas por orígenes y por aplicaciones de fondos las que a la vez se reagrupan internamente en cuanto a su naturaleza interna o externa a la empresa para armar el estado de origen y aplicación de fondos.

6. CUENTA DE VARIACIONES PATRIMONIALES AGREGADA

6.1 A partir de las variaciones patrimoniales calculadas en el estado anterior se realiza una clasificación agregada tratando de identificar claramente las variables macro - que nos orientan sobre el financiamiento de la gestión de la empresa y su relación con las variables agregadas del sector público y de la economía en su conjunto.

7. ANALISIS CRONOLOGICO DE LA CUENTA DE VARIACIONES PATRIMONIALES.

7.1 En miles de bolívares.

7.2 Tomando como base (100) cualquier año, el cuadro mostrará la evolución de cada una de las cuentas.

7.3 Composición interna de cada uno de los grupos, tomando - como base (100). Variaciones patrimoniales con el sector privado y externo; dentro de los grupos base (100). Aplicaciones y financiamiento.

8. VALORES AGREGADOS PARA LA CONTABILIDAD NACIONAL.

8.1 Cuenta de Producción

8.2 Cuenta de Ingresos y Gastos

8.3 Cuenta de acumulación.

ANEXO 3

ANALISIS DE LA GESTION MEDIANTE RATIOS

- a- Series cronológicas para cada uno de los componentes y resultados.
- b- En miles de bolívares e índices calculados a partir de un año base.
- c- A través de relaciones e índices calculados a partir de un año base.

1. RENTABILIDAD DE LA INVERSION (RSI)

Índice general sobre la situación de la empresa.

1.1 RENDIMIENTO SOBRE LAS VENTAS POR LA ROTACION DE LA INVERSION.

2. PRODUCTIVIDAD DE LOS ACTIVOS

2.1 VENTAS NETAS SOBRE ACTIVOS FIJOS

2.2 VENTAS NETAS SOBRE ACTIVO FIJO EN OPERACION.

2.3 VENTAS NETAS SOBRE ACTIVOS EN OPERACION

2.4 VENTAS NETAS SOBRE ACTIVOS TOTALES

3. RENDIMIENTO SOBRE LAS VENTAS

3.1 UTILIDAD BRUTA SOBRE VENTAS NETAS

3.2 UTILIDAD DE OPERACION SOBRE VENTAS NETAS

3.3 UTILIDAD NETA SOBRE VENTAS NETAS

3.4 UTILIDAD DEL EJERCICIO SOBRE VENTAS NETAS

4. RENTABILIDAD SOBRE LA INVERSION

4.1 UTILIDAD NETA SOBRE ACTIVO EN OPERACION

4.2 UTILIDAD NETA SOBRE CAPITAL CONTABLE

4.3 UTILIDAD DE OPERACION SOBRE CAPITAL CONTABLE MAS PASIVO DE TERCEROS.

- 5. SOLIDEZ FINANCIERA
 - 5.1 CAPITAL CONTABLE SOBRE ACTIVO FIJO
 - 5.2 CAPITAL CONTABLE SOBRE ACTIVO TOTAL
 - 5.3 CAPITAL CONTABLE SOBRE PASIVO TOTAL
 - 5.4 ACTIVO FIJO SOBRE PASIVO TOTAL
- 6. SOLVENCIA Y CAPACIDAD DE COBERTURA DE ENDEUDAMIENTO
 - 6.1 COBERTURA DE GASTOS FINANCIEROS
 - 6.2 COBERTURA DE GASTOS FINANCIEROS Y AMORTIZACION DE LA --
DEUDA A LARGO PLAZO.
- 7. RELACIONES DE ENDEUDAMIENTO
 - 7.1 DEUDA TOTAL SOBRE ACTIVO TOTAL
 - 7.2 DEUDA A LARGO PLAZO SOBRE ACTIVO TOTAL
 - 7.3 DEUDA A LARGO PLAZO SOBRE ACTIVO FIJO
 - 7.4 DEUDA TOTAL SOBRE CAPITAL CONTABLE
- 8. ESTRUCTURA DEL CAPITAL
 - 8.1 CAPITAL SOCIAL SOBRE CAPITAL TOTAL
 - 8.2 CREDITOS A LARGO PLAZO SOBRE CAPITAL TOTAL
- 9. COMPOSICION DEL CAPITAL DE TRABAJO NETO
 - 9.1 ACTIVO CIRCULANTE-PASIVO CIRCULANTE
(Desagregados en cada una de sus cuentas)
- 10. LIQUIDEZZ
 - 10.1 RELACION CORRIENTE
 - 10.2 PRUEBA ACIDA
 - 10.3 LIQUIDEZ ABSOLUTA
- 11. ROTACION
 - 11.1 INVENTARIOS
 - 11.2 MATERIA PRIMA

11.3 PRODUCTOS TERMINADOS

11.4 CAPITAL DE TRABAJO

11.5 CUENTAS POR COBRAR

12. OTRAS RELACIONES

12.1 PERIODO DE COBRO DE LAS CUENTAS POR COBRAR

12.2 CUENTAS POR COBRAR SOBRE COSTO DE VENTAS

12.3 CREDITOS BANCARIOS CORTO PLAZO SOBRE COSTO DE VENTAS

ANEXO 4

INSTRUCTIVO SOBRE INFORMACION EMPRESARIAL A SER REMITIDA A LA
UNIDAD CENTRAL DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION
EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES

C O N T E N I D O

1. Información sobre las principales características de la empresa:
 - Estatutos, Leyes o Decretos de creación y sus modificaciones.
 - Organismo de adscripción.
 - Participación en el mercado.
 - Distribución geográfica de sus actividades.
 - Valuación de activos fijos.
 - Valuación de existencias.
 - Deudores incobrables.
 - Costo de los factores productivos.
 - Precios o tarifas de los bienes o servicios.
 - Servicio de la deuda.
 - Subvenciones.
 - Constitución de sociedades y demás actividades relacionadas.
 - Composición del capital o patrimonio.
 - Composición del directorio.
 - Código de cuentas de la empresa.

2. Información periódica sobre la gestión empresarial.

A. Quinquenal

- Plan de mediano plazo de la empresa

B. Anual

- Memoria y cuenta anual
- Presupuesto.
- Producción
- Ventas
- Destino de las ventas en términos físicos y financieros.
- Participación en el mercado.
- Incremento de precios y tarifas.
- Incidencia de insumos principales
- Orígen de insumos principales
- Personal.
- Composición de las remuneraciones.
- Compras, ventas y otras transacciones sectoriales.
- Balance general.
- Estado de Resultados
- Información en la ficha de Registro del Registro Nacional de Proyectos.

C. Trimestral

- Producción
- Ventas
- Informe de Ejecución Presupuestaria.
- Ficha de acompañamiento del Registro Nacional de Proyectos

D. Mensual

Si la empresa obtiene resultados mensuales:

- Producción
- Ventas
- Personal
- Composición de las remuneraciones.
- Balance General
- Estado de Resultados.

MANUAL DE CONTROL PRESUPUESTARIO

por: ANGEL R. GOROSTIAGA

PROGRAMA DEL SECTOR PUBLICO (O.E.A.)
ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Trabajo preparado por el Doctor Angel Gorostiaga, Especialista - del Programa del Sector Público de la Secretaría Ejecutiva de -- Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos -OEA- Para el VIII Seminario Interamericano de Presupuesto, Bogotá, 3 al 7 de Diciembre de 1979.

INTRODUCCION

El presente Manual ha sido preparado con dos objetivos perfectamente definidos e íntimamente conectados.

En primer lugar, servir de base para el perfeccionamiento del sistema de control, en la República del Paraguay. Como se explica en la primera parte del Manual, el Control debe ser entendido en su acepción técnica más completa y moderna, es decir como una parte del proceso administrativo y encuentra su razón última en la generación de alternativas correctivas, que mantengan estabilizado el sistema.

El control como opresiva vigilancia dirigida exclusivamente a descubrir faltas con el propósito de aplicar sanciones disciplinarias, o el control por el control mismo, sólo puede originar un concepto peyorativo del control en los administradores efectivos y eficientes. El buen administrador precisa de un control que constituya un verdadero apoyo a su gestión, y una permanente fuente suscitadora de alternativas y decisiones.

Como en casi todos nuestros países, en el Paraguay el control presupuestario ha venido operando casi exclusivamente sobre los aspectos financieros de la gestión gubernamental. En esta área lo que se persigue es perfeccionar la metodología en esos aspectos, complementándola e interrelacionándola con el control físico o de aspectos reales -previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto del país- que debe estructurarse y ponerse en marcha.

En segundo lugar, tiene el propósito de servir como material didáctico en cursos de capacitación, ya que la implementación de un sistema requiere como soporte fundamental una preparación teórico-práctica sobre la materia que aquel abarca, de todas las personas a él vinculadas. El texto debe servir para equipar a los intervinientes de una conceptualización clara, precisa y moderna de lo que representa el control en una administración gubernamental y, posteriormente, brindarles un panorama completo y bastante detallado del sistema de control y de los instrumentos que deberán operar o de los que deberán servirse para hacerlo funcionar.

En la primera parte de este trabajo se presentan los aspectos conceptuales del control en general y del control presupuestario en particular. Para ello se define un modelo de ligazón entre niveles de decisión y niveles de control; se identifican las etapas del control y los elementos de un sistema de control presupuestario. Más adelante, se ensaya la presentación de algunos indicadores generalmente aceptados.

En el Manual se estudia un tema cuyo estado actual de conocimiento puede decirse que está en permanente elaboración, porque no existe acuerdo entre los estudiosos sobre muchos aspectos

conceptuales de esta materia. A título ilustrativo, se puede mencionar las divergencias en el concepto de evaluación presupuestaria planteadas en los trabajos presentados en los Seminarios Interamericanos de Presupuesto. Esta situación ha requerido toma de posiciones en algunos temas que, en la medida de lo posible, se han abordado desde el punto de vista que se considera que, al momento, cuenta con mayor aceptación.

En consecuencia, el Manual es el fruto de ideas y conceptos contenidos en o sugeridos por la bibliografía que se detalla al final. El punto 2.1.3. Medición de Resultados, completo, y el 3. Instrumentos de Análisis y Criterios de Desempeño han sido transcritos del trabajo Evaluación Presupuestaria, presentado por el Programa de Administración para el Desarrollo, de la Organización de Estados Americanos, al Vo. Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en Quito, Ecuador, en 1975.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES.

i. Niveles de decisión

Las organizaciones se fijan objetivos, los implementan con políticas, trazan planes de acción, los detallan en programas - los ponen en marcha con órdenes que deben concretarse en hechos.

Todo este proceso está escalonado en niveles, entre los cuales pueden distinguirse tres :

- Directivo
- Gerencial
- Operativo

En la realidad estos niveles se traslapan, no están perfectamente diferenciados, pero no obstante, a efectos de análisis, puede convenirse que cada uno de ellos adopta preferentemente -- distintos tipos de decisiones en relación a los elementos identificados en el primer párrafo.

Así, preponderantemente, el nivel Directivo fija objetivos y políticas; el Gerencial traza planes de acción y programas; el Operativo emite órdenes y vigila su concreción en acciones específicas.

La organización queda perfilada en tres capas, cada una de las cuales exige decisiones de ciertas características, condicionadas por el nivel precedente, que tipifican el nivel al que pertenecen y encuadran el comportamiento del siguiente.

NIVELES DECISORIOS	LE CORRESPONDE PREFERENTEMENTE DECISIONES RELATIVAS A :
DIRECTIVO	Objetivos y Políticas.
GERENCIAL	Planes, Programas y Presupuestos.
OPERATIVO	Ordenes, Acciones.

En términos de teoría de sistemas, podríamos decir que las organizaciones poseen un sistema decisional, compuesto de tres - subsistemas -con sus correspondientes atributos- íntimamente interrelacionados y que dicho sistema tiene por finalidad la con -

ducción de las organizaciones en un contexto con el que intercambian influencias.

La Administración Pública es la organización institucional estructurada para la planificación, dirección y control del Sector Público y, en consecuencia, en ella se distinguen los mencionados niveles decisorios.

ii. Necesidad de controlar

La adopción de decisiones, genera de inmediato la necesidad de ejercer una vigilancia sobre éstas y sus derivaciones.

Al respecto, es necesario averiguar si lo que se decidió :

- Es compatible con el contexto social, político y económico?
- Es compatible con los objetivos y políticas?
- Es coherente con los planes y programas?
- Es compatible con los medios y recursos disponibles?
- Se realiza de acuerdo a lo resuelto?

Para responder afirmativamente a este cuestionario, es necesario contar con un sistema de control convenientemente estructurado, que sea capaz de suministrar antecedentes válidos y confiables para la toma de decisiones.

Decidir significa optar entre alternativas y el planteo de esas alternativas lleva implícito una proyección del futuro. Al anticiparse al futuro, el ser humano trabaja con grados variables de probabilidad, nunca con certeza, por lo cual casi siempre la evolución real no coincidirá con la prevista. Por ende el control debe ser capaz de proporcionar oportunamente las informaciones sobre variaciones para reformular la acción, es decir, la retroacción, la realimentación o feed back. De aquí que el control por el control mismo no tiene razón de ser. Encuentra ésta cuando se constituye en un factor de corrección de la acción.

iii. Definición de Control.

Para los efectos de este trabajo, se adoptará como definición de Control la contenida en el trabajo de un grupo de expertos de Naciones Unidas titulado : Control de Planes, Programas y Proyectos de Operación. (1)

Según ese documento, el Control puede definirse como : el conjunto de actividades que se emprenden para medir y examinar los resultados obtenidos en el período, para evaluarlos y para decidir las medidas correctivas que sean necesarias.

(1) Documento presentado por la División de Administración Pública de Naciones Unidas, al Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Planificación, Santiago de Chile, 1968.

El control es, en consecuencia, una función que no se desarrolla en el vacío, sino que inserta dentro del proceso administrativo y presenta características perfectamente diferenciadas - según el nivel de decisión en el que opere.

iv. La función Control aplicada a los niveles de Decisión.

Se ha dicho antes que las organizaciones tienen un sistema decisional, constituido por tres subsistemas. Así mismo se ha establecido que deben controlarse los efectos y resultados de las decisiones y que para ello es necesario un sistema de control. Se puede inferir entonces, legítimamente, que el sistema de control debe estar constituido por tres (3) subsistemas que se correspondan con los de decisión.

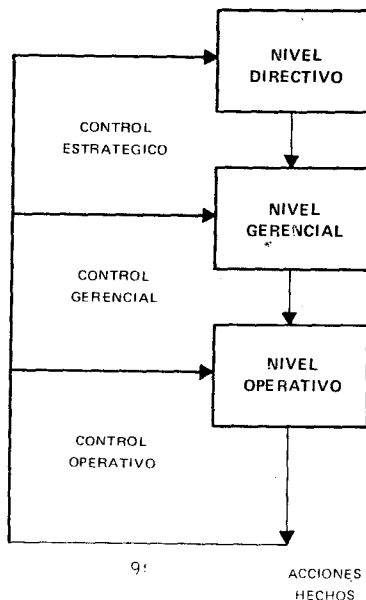
Estos subsistemas son :

- De Control Estratégico.
- De Control Gerencial.
- De Control Operativo.

El Control Estratégico mide la coherencia de objetivos y políticas con el contexto y la de planes, programas y metas con esos objetivos y políticas.

El Control Gerencial, examina la correspondencia de las decisiones con los planes, programas y metas, y la necesidad de variar éstos, es decir, reprogramar.

El Control Operativo, define la consistencia de las acciones en relación a las órdenes y la variación de los resultados - con lo previsto.



A nivel Operativo, las decisiones generan acciones y hechos, que pueden controlarse en tiempo real, observando las variaciones para disponer de inmediato las correcciones previstas. Las respuestas a dichas variaciones pueden estar incorporadas al sistema, en cuyo caso es un servomecanismo.

Del nivel operativo al gerencial fluye información referente al cumplimiento de los planes, programas y metas; información referente a la necesidad de variar los planes y programas, es decir suscitando decisiones no programadas en la terminología de Herbert Simon. En el nivel gerencial, el gerente no debe adoptar decisiones de rutina, sino que su actividad esencial es planificar-replanificar. Para ello no solo debe atender a los resultados de las acciones, sino que precisa información sobre cambios en el contexto (ambiente cultural, social, político, económico, etc., de la organización). El control gerencial no es un servomecanismo porque las respuestas (correcciones) que genere están influenciadas por datos que no pertenecen al sistema, sino que provienen de su entorno.

Al nivel directivo, por medio del subsistema de control estratégico, se canaliza información referente a variables de contexto y resultados, que pueden determinar el cambio de políticas y objetivos, al captar datos externos y reaccionar en función de éstos mediante acciones no programadas. Tampoco es un servomecanismo.

Todo esto puede ser diagramado en un gráfico más desarrollado que el anterior. Para ello consideraremos :

- a) Los sistemas de decisión y control como integrados por subsistemas interconectados, esto es que la salida de un subsistema constituye la entrada del siguiente.
- b) A cada subsistema como una caja negra. Como se sabe, la caja negra es un arbitrio de la teoría de sistemas que nos permite cubrir con un manto negro los procesos que se cumplen dentro de un sistema.
- c) Los subsistemas interconectados también por la función de retroalimentación que cierra el circuito en distintos modos.

En primer término definiremos, para cada sistema, las entradas y salidas de sus subsistemas.

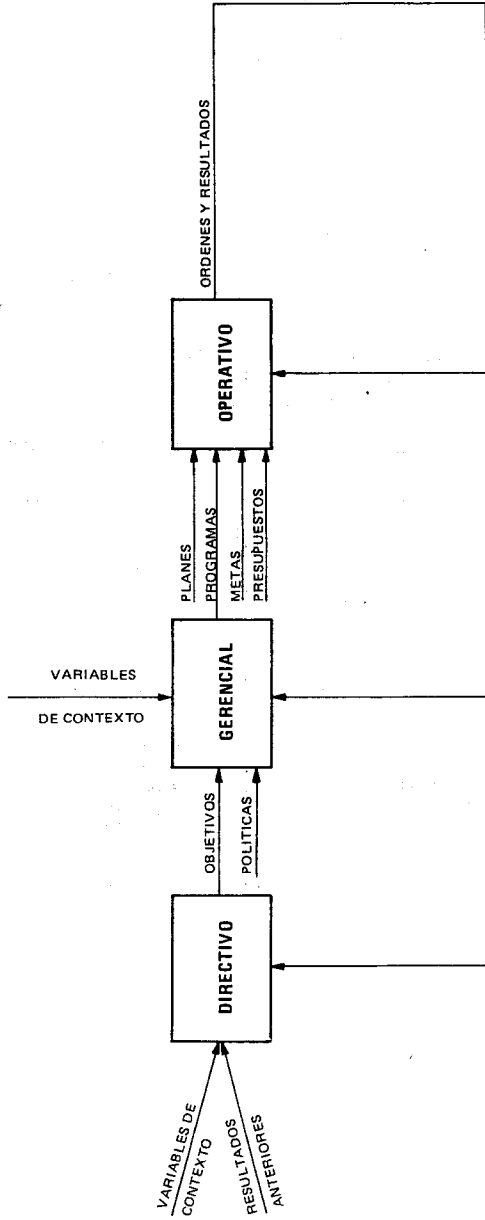
v. El Presupuesto como Sistema

El Presupuesto será entendido aquí en su sentido más amplio, es decir como una herramienta de gestión y no como una herramienta aislada, sino integrada dentro de un sistema de información gerencial.

O E A

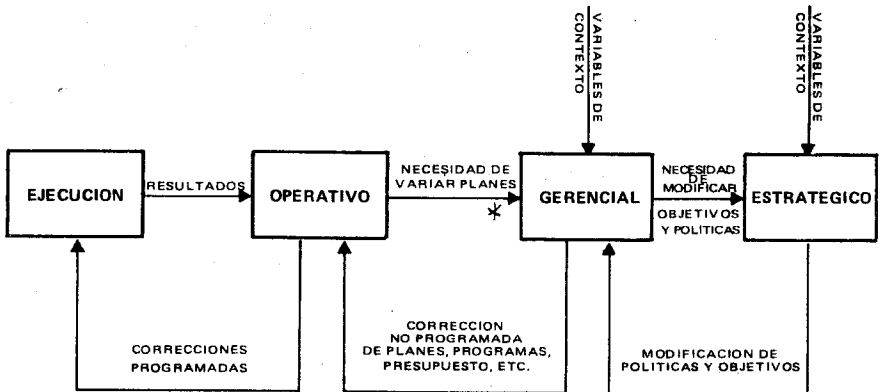
SISTEMA DE DECISION		
SUB-SISTEMA	ENTRADAS	SALIDAS
DIRECTIVO	RESULTADOS ANTERIORES VARIABLES DE CONTEXTO	OBJETIVOS POLITICAS
GERENCIAL	VARIABLES DE CONTEXTO OBJETIVOS POLITICAS	PLANES PROGRAMAS METAS PRESUPUESTOS
OPERATIVO	PLANES PROGRAMAS METAS PRESUPUESTOS	ORDENES RESULTADOS

SISTEMA DE DECISION



SISTEMA DE CONTROL		
SUB-SISTEMA	ENTRADA	SALIDA
OPERATIVO	RESULTADOS	CORRECCIONES PROGRAMADAS NECESIDAD DE VARIAR PLANES, PROGRAMAS ETC.
GERENCIAL	VARIABLES DE CONTEXTO NECESIDAD DE VARIAR PLANES, PROGRAMAS, ETC.	CORRECCIONES NO PROGRAMADAS DE PLANES, PROGRAMAS, METAS Y PRESUPUESTOS. NECESIDAD DE MODIFICAR OBJE- TIVOS Y POLITICAS.
ESTRATEGICO	VARIABLES DE CONTEXTO NECESIDAD DE CAMBIAR OBJETIVOS Y POLITICAS	MODIFICACION DE POLITICAS Y OBJETIVOS

SISTEMA DE CONTROL



Como instrumento, podemos decir que es la traducción financiera de un plan con su sistema de programas.

Se lo formula a nivel gerencial, de conformidad a objetivos y políticas emanada del nivel directivo y se ejecuta a nivel operativo mediante la emisión de órdenes que se traducirán en acciones y resultados.

El Control Presupuestario opera, en consecuencia, en los siguientes momentos :

a) al formularse : para determinar si se ajusta a los objetivos y políticas que le son dados por el nivel superior (Control Estratégico).

b) al ejecutarse :

-comprobando si las directivas y órdenes emitidas responden a lo presupuestado y detectando las necesidades de reprogramación (Control Gerencial).

-midiendo si las acciones responden a las órdenes y directivas y si los resultados obtenidos se encuadran en lo previsto, a fin de adoptar las medidas correctivas definidas con antelación -programadas- (Control Operativo).

El Presupuesto, como sistema, presenta entradas, procesos y salidas.

Las entradas al sistema son : los objetivos, las políticas los programas y metas y los resultados de anteriores períodos presupuestarios.

Los procesos son los de formulación, discusión y aprobación ejecución y control, cada uno de los cuales presenta entradas y salidas.

Al proceso de formulación-reformulación, ingresan datos del contexto, objetivos, políticas y resultados. Su salida es el proyecto de presupuesto.

Al proceso de discusión y aprobación ingresa el proyecto de presupuesto y datos del contexto político, social y económico. Su salida es el presupuesto aprobado.

Al proceso de ejecución ingresa el presupuesto, aprobado y su producto es la asignación de los recursos para el logro de los objetivos y metas que se ha presupuestado alcanzar.

El proceso de control operativo, ingresan los resultados de la ejecución y su salida son acciones correctivas de las operaciones tendientes a lograr el cumplimiento de lo presupuestado.

Las salidas del sistema son los resultados financieros y -- reales del ejercicio presupuestado.

Los insumos del proceso de control gerencial, están representados por las variables de entorno y por el requerimiento de corrección de desvíos no superables por la sola modificación de las operaciones, sino por la reformulación del presupuesto y sus programas. Su salida está representada entonces por esas reformulaciones o reprogramaciones.

El proceso de control estratégico, tiene como entrada los - desvíos que precisan -para ser superados- la modificación de objetivos y políticas, más las variables de contexto. Su respuesta que constituye su producto, son los cambios de objetivos y políticas.

vi. El proceso presupuestario tradicional

Concebido el presupuesto como un sistema, resulta claro establecer las divergencias entre el proceso presupuestario tradicional y un proceso presupuestario articulado en el proceso administrativo total.

Para esto es necesario :

- a) Recordar que los sistemas, en la práctica, pueden tener muchas entradas y salidas, pero que una característica - de ellos es que en su análisis y operatoria podemos considerar, más o menos arbitrariamente, solo algunas del - total de dichas entradas y salidas.

El problema aquí no estriba en prescindir de algunas entradas y salidas, sino en no ser plenamente conscientes de cuales de aquellas quedan marginadas.

- b) Precisar que nuestro análisis se centra, a partir de ahora, en el proceso presupuestario gubernamental.

Las consideraciones precedentes sobre sistemas de decisión y control son aplicables a las organizaciones públicas y privadas, teniendo en cuenta el nivel de generalización usado. Pero a medida que se profundiza el análisis, aparecen diferencias que hacen necesario separar los campos gubernamentales y privados.

Formuladas estas salvedades, pasamos a tratar el proceso presupuestario tradicional.

Este proceso se caracteriza básicamente por no estar entroncado en el proceso administrativo global (planificación, dirección, coordinación y control). El presupuesto se formula mediante un mero incremento razonable de los gastos, y el reverencial

respeto del equilibrio de éstos con los ingresos. Esta formulación no responde en general a objetivos y políticas globales trazadas por el gobierno y tampoco responde a modificaciones que puedan haberse operado en el contexto. De los aspectos formales internos del documento presupuestario, mencionaremos que está expresado principalmente en términos financieros y que las clasificaciones usadas son limitadas desde el punto de la información que proporcionan. Esta última circunstancia originó la tan conocida expresión de que muestra lo que el gobierno compra pero no lo que hace.

En este proceso, la ejecución necesariamente se mensura en términos exclusivamente monetarios -por ser este el lenguaje del presupuesto- y el control se circunscribe a los aspectos formales y legales.

Al presentar el presupuesto como sistema, mencionábamos que los ingresos al proceso de formulación son :

- Variables del entorno.
- Objetivos.
- Políticas.
- Resultados anteriores.

De ellas, el proceso presupuestario tradicional capta especialmente los resultados anteriores.

La salida es un documento presupuestario con restricciones formales que generan ruido (1) en el proceso de comunicación-información.

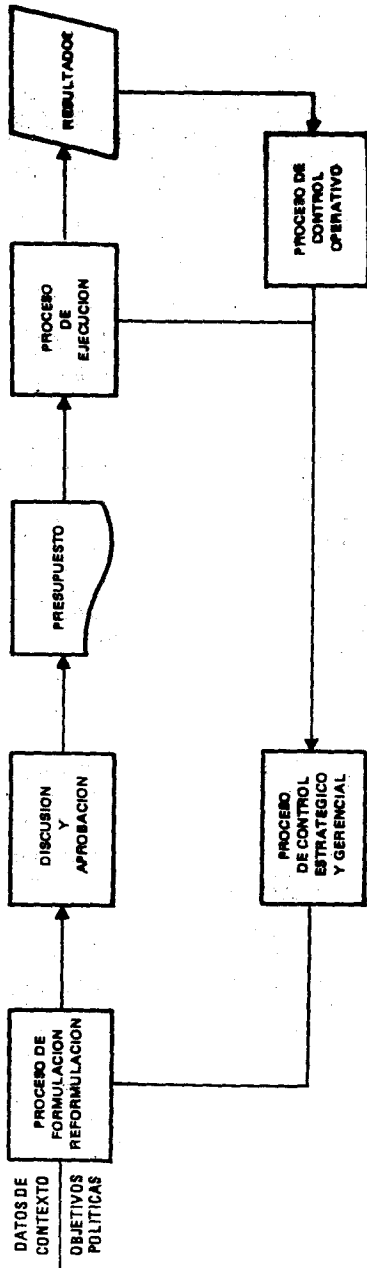
Este documento con sus limitaciones, constituye el input de la ejecución, que emite como salida la asignación de recursos monetarios para la ejecución de obras y servicios.

Esta información exclusivamente monetaria pasa a ser el insumo del proceso de control, que obviamente no puede operar sino en términos financieros.

Además, el retraso que muchas veces experimenta esta salida del proceso de ejecución y la mentalidad imperante en los operadores del control, conduce a que el circuito se interrumpa y no se concrete -por lo menos en tiempo oportuno- la retroalimentación del sistema, limitándose la acción contralora a determinar responsabilidades legales.

(1) Ruido es todo aquello que contribuye para que la probabilidad de que el mensaje llegue inalterado al receptor, se aleje de uno.

EL PRESUPUESTO COMO SISTEMA



PROCESO PRESUPUESTARIO TRADICIONAL

PROCESO	ENTRADA	SALIDA
FORMULACION	RESULTADOS ANTERIORES	DOCUMENTO PRESUPUESTARIO RESTRINGIDO EN SUS ATRIBUTOS INFORMATIVOS
DISCUSION Y APROBACION	PROYECTO DE PRESUPUESTO DATOS DEL CONTEXTO FINANCIERO Y OTROS	PRESUPUESTO APROBADO POR ITEM DE GASTOS
EJECUCION	DOCUMENTO PRESUPUESTARIO LIMITADO COMO PORTADOR DE INFORMACION	INFORMES FINANCIEROS
CONTROL	INFORMES FINANCIEROS	ATRIBUCIONES DE RESPONSABILIDAD LEGAL

vii. Las Etapas del Control en el Sistema de Control

En los dos puntos anteriores se ha presentado, con el enfoque de sistemas, un proceso presupuestario que constituye una -- verdadera herramienta de gestión y se ha tipificado, usando el mismo enfoque, las diferencias entre esa clase de proceso presupuestario y el tradicional.

Avanzando este trabajo, debemos ir centrando nuestro análisis en la materia que constituye nuestro interés último, es de -- cir el Control Presupuestario.

En el punto iii) delimitamos el concepto de control; en el iv) distinguimos sus diferentes clases. Por otra parte, al abordar el presupuesto como sistema (v) anticipamos las entradas y -- salidas de los subsistemas de control presupuestario.

Estamos entonces en condiciones de identificar las etapas -- de una mecánica de control presupuestario. Estas etapas son :

- 1) Medición financiera y real de los resultados;
- 2) Comparación de resultados con créditos presupuestarios y metas físicas;
- 3) Análisis de los desvíos e identificación de las causas;
- 4) Definición de posibles medidas correctivas y su transmisión a los centros de decisión;
- 5) Adopción de las medidas correctivas.

La puntualización de estas etapas se hace necesaria, entre otras muchas razones, para circunscribir la materia del presente Manual.

Mucho se ha hablado y escrito sobre lo que se ha dado en -- llamar evaluación presupuestaria, sin que hasta el presente exis -- ta unanimidad en su conceptualización.

De la totalidad de opiniones, queremos destacar dos, emergen -- tes de trabajos de organismos internacionales.

Para la División de Administración Pública de Naciones Unidas, en el trabajo antes citado, Control de Planes, Programas y Proyectos de Operación; Aspectos administrativos de la planificación : Documento de un Seminario, Nueva York, 1968 (Doc. G/CN -- 12/811), la Evaluación puede definirse como: el análisis crítico de los resultados obtenidos en el período, efectuado con el fin de determinar las causas de las variancias y sugerir medidas correctivas.

Así entendida, la evaluación comprendería las etapas 3 y 4 de la mecánica de control antes citada.

El Programa de Administración para el Desarrollo de la -- O.E.A., en el trabajo sobre Evaluación Presupuestaria presentado

al Quinto Seminario Interamericano de Presupuesto, realizado en Quito, Ecuador, 1975, la define como: la parte del control presupuestario que analiza la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales y proporciona los elementos de juicio a los responsables de la gestión administrativa, para adoptar las medidas tendientes a la consecución de sus objetivos y a la optimización del uso de los recursos puestos a su disposición, lo cual coadyuva a realimentar el proceso de administración presupuestaria.

Ambas definiciones presentan varios puntos de coincidencia, a saber :

- la evaluación es parte del control,
- comprende un análisis crítico de eficacia y eficiencia, y
- genera alternativas correctivas.

En general, pensamos que la preocupación de los últimos -- años en relación a la evaluación presupuestaria nace del propósito de enfatizar el aspecto de control referido a la consecución de las metas físicas y a la eficiencia en la acción -- nacida a -- consecuencia de la aplicación de la técnica del presupuesto por programas-- en oposición al mero control financiero y legal apoyado en el presupuesto tradicional.

Los puntos de convergencia de las citadas definiciones circunscriben el concepto que este Manual adopta de evaluación presupuestaria, pero la materia de que trate se extenderá al control presupuestario en todas sus etapas, es decir :

- Medición financiera y real de los resultados;
- Comparación de estos resultados con los créditos y metas presupuestarias;
- Evaluación;
- Adopción de medidas correctivas.

Esta secuencia de etapas está distribuida entre los tres (3) Subsistemas del Sistema de Control (Estratégico, Gerencial, Operativo).

1. Subsistema de Control Operativo

Aquí se opera la medición de las acciones y los hechos en -- términos físicos y financieros y así se genera gran parte de la materia prima que será la base del proceso de control.

Las unidades de contabilidad, estadística, presupuesto u -- otras dependencias especializadas, asumen esta responsabilidad. Ellas son las encargadas de traducir los hechos a un lenguaje -- asequible a la organización; generan datos manejables para el -- sistema.

En la fase siguiente, se procede a la comparación entre acciones mensuradas y las pautas establecidas, (créditos presupuestarios y metas físicas) a fin de establecer coincidencias o desvíos.

De existir coincidencia, el proceso concluye y no se suscitan respuestas.

Al detectarse desvíos, se procede a un tipo de análisis, -- conducente a identificar si la causa del desvío responde a deficiencias en la combinación o/y operación de los recursos.

Si éste es el motivo, el Subsistema de Control Operativo debe ser capaz de brindar las respuestas adecuadas y preferiblemente contar con un conjunto sistematizado de alternativas de solución que aceleren y optimicen la opción (Modelo de Intervención). En la medida que esto ocurra, se contará con una operatoria bastante automatizada, que hará que el subsistema tienda hacia su conversión en un servomecanismo.

En cambio, si este primer análisis revela que las causas -- son otras, tales como :

- deficiente programación;
- desajuste financiero, o
- alteraciones en el contexto,

La reacción del sistema debe consistir en canalizar los antecedentes del problema para ser atendido en los otros subsistemas.

2. Subsistema de Control Gerencial

A este subsistema ingresan los desvíos que presentan causas para los cuales no tiene poder de corrección el modelo de intervención del subsistema anterior. También son insumos de este subsistema los antecedentes del contexto.

La circunstancia de contar con datos del medio ambiente condicionante de la organización (situación monetaria, fiscal, financiera, de comercio exterior, etc.) capacitan al subsistema para realizar un análisis de los desvíos con un lente más amplio -- que a nivel operativo.

Los problemas típicos con que suele enfrentarse este subsistema son :

- inadecuada programación (falta de realismo de las metas, - fallas en los datos estadísticos que sirvieron de base, -- mal cálculo de costos, omisión de aspectos atinentes al -- desempeño del factor humano, etc.).

-problemas financieros, como las variaciones en la percepción de recursos.

-restricciones administrativas (inadecuada delegación, falta de liderazgo, desequilibrio en la estructura de la organización, inapropiada asignación de funciones, etc.).

Las soluciones a este nivel no pueden ser automáticas, requieren una apreciación de la situación que contemple creativamente las alternativas viables y las evalúe teniendo en consideración sus costos y beneficios totales; el modelo de intervención no puede ser estandarizado.

A nivel gerencial, los problemas enumerados deberán ser -- abordados dentro de los siguientes campos : (se los enuncia en -- el orden en que se plantearon los problemas).

- Reprogramación que supere la falla detectada en la versión original;
- Replanteo de la utilización de los recursos financieros -- y/o gestiones para regularizar su afluencia;
- Reestructuraciones organizacionales y racionalización de -- procedimientos administrativos.

Hay que destacar que al analizar las correcciones se debe -- ponderar adecuadamente la influencia del factor tiempo, ya que puede haber un desfase proveniente de :

-la distancia temporal existente entre la ocurrencia del -- desvío y el momento en el cual se lo está analizando; los directivos no ven el hoy sino el ayer.

-el tiempo que se insume en adoptar una solución, originado en la necesidad de análisis responsable y en el trámite ad ministrativo que necesariamente debe cumplirse;

-el lapso que transcurrirá entre la adopción de la medida y su aplicación, que varía según la naturaleza de la solu -- ción, y

-la tardanza que normalmente opera entre el momento en el -- cual se aplica la corrección y aquel en que ésta produce -- sus efectos.

3. Subsistema de Control Estratégico.

Como en el caso del Subsistema de Control Operativo, el de Control Gerencial encontrará problemas que superan su capacidad de decisión, debiendo entonces cursarlos hacia el Subsistema de Control Estratégico.

Esta problemática se configura básicamente cuando las cues-

tiones versan sobre inadecuación de políticas o/y objetivos frente a cambios operados en el contexto.

La supervivencia de las organizaciones está condicionada -- por su capacidad de adaptación al medio ambiente que las rodea. Este contexto es el que posibilita la obtención de recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos; el que determina el tipo de servicios que deben prestarse o bienes que deben producirse; el que en definitiva acepta o rechaza al Gobierno juzgándolo en las urnas, en la prensa, en los movimientos de opinión, etc.

En este subsistema, el análisis de las causas de las diferencias y de sus posibles correcciones, es más que en ningún -- otro comprensivo de toda clase de factores y, muy especialmente, de los atinentes al entorno.

Los análisis revestirán carácter cuantitativo, pero deberán estar impregnadas de elevadas dosis de antecedentes cualitativos, teniendo en cuenta la naturaleza de las cuestiones que se enfrentan.

Las soluciones exigirán también mayor grado de creatividad e imaginación y se deberá atender cuidadosamente al hecho de que sus efectos serán más lentos que en ninguna otra parte. Cambiar políticas y objetivos es enfrentarse a inercias de orientaciones básicas antes implantadas, por lo que su operatividad demorará -- sensiblemente en ponerse en marcha.

viii. Los Elementos del Sistema de Control Presupuestario.

La estructura de un sistema de control presupuestario está integrada por un sistema Organizacional y un sistema de Información.

1. La Organización Institucional

El sistema de control se formaliza en una estructura organizacional del Sector Público, cuyo modelo dependerá de las características particulares de éste y el grado de avance del sistema presupuestario de cada país.

No obstante, pueden proponerse algunos Centros (Nodos) básicos que, en una u otra forma, deberán estar siempre presentes en el sistema para asegurar su adecuado funcionamiento.

Entre esos Centros podemos destacar los siguientes :

- de Medición de Resultados.
- de Evaluación.
- de Decisión.

Los Centros de Medición de Resultados son los encargados de recolectar información (financiera y física) sobre el avance de los programas, actividades y proyectos, de conformidad con normas y procedimientos preestablecidos. Reciben también el nombre de sensores.

Son sensores las unidades de contabilidad, presupuesto, estadística, suministros, personal, organización y métodos, procesamiento de datos y otras directamente interesadas en la acción.

Sus instrumentos de trabajo son los denominados indicadores de resultados, utilizados para determinar el grado de cumplimiento de las metas y el de eficiencia en el uso de los recursos.

La salida de estos centros son los Informes de Avance o Progreso, Estados de Ejecución Presupuestaria, Cuadros Estadísticos, Informes Financieros, etc.

Los Centros de Evaluación, toman como base la información expedida por los de Medición, y analizan las causas de los desvíos entre lo programado y realizado, buscando en todos los casos optimizar la relación insumo-producto. Establecidas las causas y considerando un razonable espectro de soluciones posibles, deberán definir un conjunto reducido de alternativas viables, para ser cursadas a los Centros de Decisión.

Las unidades de planificación y presupuesto serían las encargadas de llevar a cabo los análisis evaluativos. Además, en cada unidad responsable de la ejecución de programas, puede justificarse la atribución de esta responsabilidad a una persona o un grupo.

El ciclo se completa con la intervención de los Centros de Decisión que, tomando como base las alternativas que se le proponen, adoptan las decisiones correctivas.

Los Centros de Decisión se encuentran distribuidos equitativamente en la estructura orgánica a distintos niveles y con variado grado de autoridad. Se puede citar, a título de ejemplo, el Parlamento, el Presidente, Los Ministros, los Presidentes o Directores de Entidades Descentralizadas y los Responsables de Programas. Es obvio que los grados de maniobras decisorias se reducen al descender de nivel.

Para completar el tratamiento de este punto, aplicaremos el esquema de organización del control presentado, a una estructura de Administración Pública simplificada, pero representativa de atributos generalmente recomendados.

Estas características que es necesario puntualizar, son :

a) Se distinguen los siguientes niveles y órganos de decisión :

- Nivel Político : Parlamento y Presidente de la República.
- Nivel Gerencial : Ministros.
- Nivel Operativo : Jefes de Programas.

b) El órgano externo de control (Contraloría Financiera o Tribunal de Cuentas) depende del Poder Legislativo, y no tiene a su cargo la Contabilidad de la Nación sino la Auditoría Financiera y Operativa.

c) Se entiende por Sistemas Administrativos a las Unidades de :

- Planificación
- Presupuesto
- Contabilidad
- Estadística
- Personal
- Suministros
- Procesamiento de Datos
- Organización y Métodos

Las unidades centrales, de Planificación, Personal, Suministros, Estadísticas, Procesamiento de Datos y Organización y Métodos, se encuentran a nivel de Presidencia de la República.

La Oficina Nacional de Presupuesto y la Contaduría General de la Nación dependen del Ministerio de Economía, Hacienda o Finanzas.

Todos los sistemas administrativos cuentan con unidades sectoriales en los distintos Ministerios.

En el Ministerio de Economía, además de las unidades centrales de Contabilidad y Presupuesto, se encuentran las Sectoriales de todos los sistemas administrativos, -incluidos Contabilidad y Presupuesto- atinentes al propio Ministerio. Esto debe ser así, por cuanto este Ministro actúa tomando decisiones respecto a su propio Ministerio (caso en el que se apoya en los sistemas administrativos de éste) o analizando, tomando decisiones y asesorando - al Presidente de la República y al Gabinete sobre la problemática presupuestaria global, debiendo recurrir entonces a las unidades centrales de Presupuesto y Contabilidad.

d) Los Organismos Descentralizados y las Empresas Públicas,

son considerados en cada caso como un solo Programa y -- dependientes del respectivo Ministerio.

e) Se utiliza la siguiente codificación :

CM: Centro de Medición.
CE: Centro de Evaluación.
CD: Centro de Decisión.

2. El Sistema de Información

El Sistema de Información es el encargado de captar, comu-- nicar, computar, controlar y memorizar datos, convirtiéndolos en información útil para la gestión de la organización.

Dato es la traducción de un fenómeno en una cifra, magnitud o relación que nos permite decidir acerca de un suceso. Los da - tos se descomponen, ordenan, clasifican y resumen, es decir pue-- den ser sometidos a procesos de análisis y síntesis.

La información es el producto del análisis y síntesis de - los datos. Cuando los datos son procesados racionalmente, en es-- pecial por medio de máquinas automáticas y presentados en forma de información que facilitan las decisiones para la acción, tene-- mos la Informática (combinación de las palabras Información-Au-- tomática).

Para analizar este sistema, trataremos sucesivamente los siguientes aspectos :

- Captación de Datos.
- Exposición (salida) de Información.
- Flujos.
- Memoria.
- Principios que debe reunir el sistema.

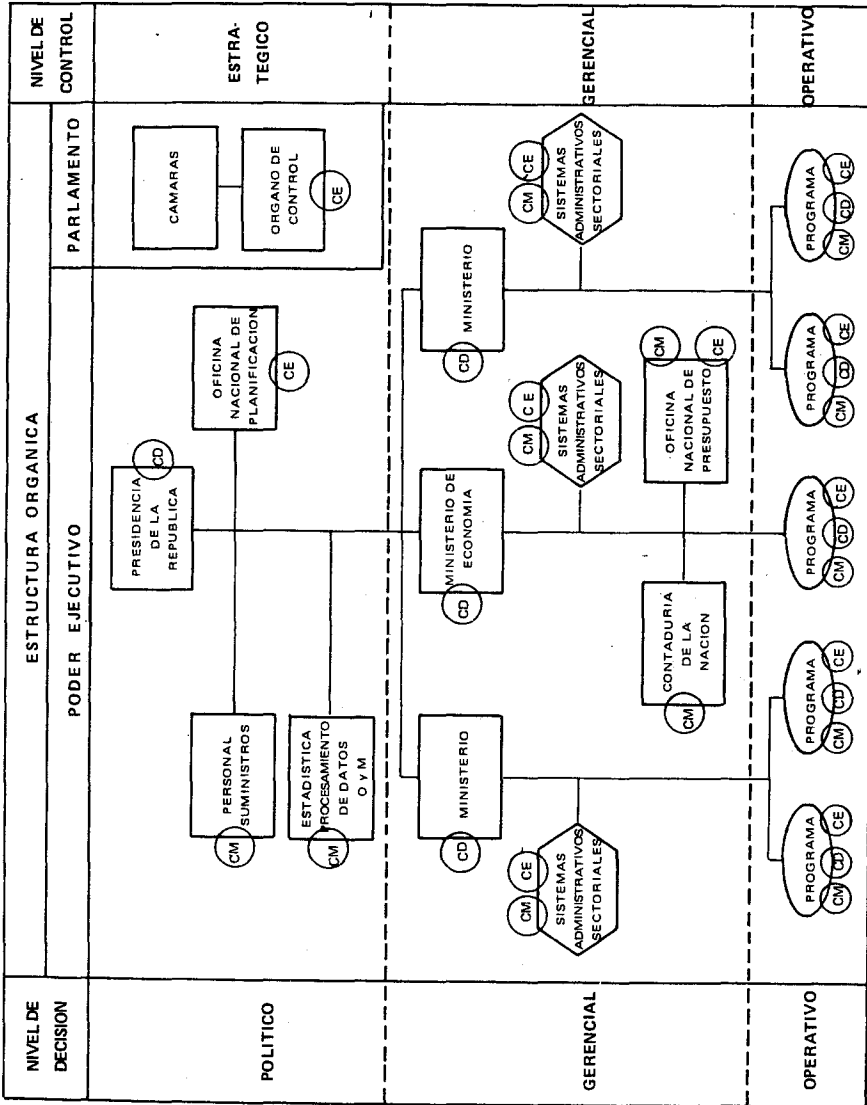
2.1 Captación de Datos

El sistema debe captar datos necesarios para su funciona - miento. Captar datos es girarlos mediante la traducción de una realidad que se quiere conocer, a un lenguaje inteligible para la organización.

Este lenguaje es un sistema de símbolos alfabéticos y numé-- ricos..Es representar la realidad en palabras y números.

Ejemplo de ésto es un contribuyente, al que el organismo re - caudador le otorga un número, es decir, lo traduce en un símbolo más manejable para la organización.

También podríamos citar las adquisiciones que realiza la --



Administración Pública, que pueden ser homogenizadas bajo la partida presupuestaria de compra de bienes y servicios, la que además, generalmente, tiene un código numérico.

2.1.1. Portadores de Información

Los datos captados son volcados en elementos materiales en donde se graban, y que se denominan portadores de información. Las organizaciones, en general, estandarizan los portadores de información convirtiéndolos en sus formularios, cada uno con su uso específico preestablecido e identificados con nombre y código. Cada uno de los múltiples trámites deberá ser efectuado en el formulario correspondiente, facilitando su seguimiento, registro y control.

Al diseñar el sistema de control presupuestario, deberán --prescribirse los formularios requeridos para su operatoria. Como mínimo deberán existir los siguientes :

- Para fijar las pautas de comparación (créditos presupuestarios, metas físicas, costos preestablecidos, etc.).
- Para recolectar el avance de las operaciones.
- Para efectuar las comparaciones entre lo presupuestado y lo --realizado, estableciendo los desvíos.
- Para dejar constancia de los análisis y recomendaciones.
- Para transmitir las medidas correctivas.

2.1.2. Tipos de datos e información

Las reglas del sistema de información deberán establecer --claramente qué clase de datos se captarán y compactarán. Esto es, establecer los puntos críticos que serán objeto de control, definiendo las entradas al sistema y el material que circulará por --él. Además, es necesario establecer que se controlará en los diferentes programas y con esto tienen relación innumerables variables, tales como: naturaleza del programa, unidad de medida se --leccionada, disponibilidad de material humano y tecnología, restricciones emergentes de la cultura administrativa, etc.

En la realidad lo más probable es que en este aspecto --como en casi todos los restantes-- el sistema deba irse perfeccionando en voracidad y digestión de datos, conforme se produzca su evolución natural.

2.1.3. Medición de Resultados

En lo posible el sistema de información para el control pre

supuestario deberá manejarse con antecedentes cuantitativos. Tal como se ha concebido aquí ese control, estos antecedentes tendrán que versar sobre operaciones financieras y físicas.

El control presupuestario de carácter financiero tiene una larga tradición, y sus métodos en general son aceptables, aunque perfectibles. No es propósito de este Manual tratar las técnicas de Contabilidad y los mejoramientos que en ellas son deseables. En esta primera parte del Manual, se supondrá un sistema contable capaz de proporcionar satisfactoria información respecto a todos los momentos del gasto e ingreso presupuestario y estados de situación patrimonial, financiera económica y presupuestaria.

En la segunda parte, al abordar el diseño del Sistema de Control Presupuestario en Paraguay, se trabajará con la realidad contable concreta del país.

El problema se plantea en relación a la consecución y tratamiento de datos referentes al aspecto físico de las operaciones de la Administración Pública.

A) Características y limitaciones de la medición de resultados físicos.

Existen muchas actividades del Gobierno en las cuales el producto final es fácil de identificar, susceptible de medirse y representativo del trabajo realizado; por ejemplo, el número de árboles plantados, el número de hectáreas regadas o los metros cúbicos de agua potable suministrados son medidas significativas de los resultados obtenidos por las unidades administrativas que desarrollan dichas actividades. En cambio existen otras actividades en las que los productos finales, aunque pueden medirse e identificarse, no son lo suficientemente significativos para determinar los resultados logrados, por ejemplo, el número de niños que son promovidos en un determinado grado de enseñanza primaria no dice nada sobre los resultados finales de un programa de educación a ese nivel.

A su vez, existen actividades cuyos resultados son imposibles de medir y otras por las cuales la medición del trabajo no es pertinente, como en los casos siguientes:

- a) cuando el número de empleados no está determinado por el volumen de trabajo, sino por disposiciones legales o por la estructura organizativa, por ejemplo, el número de subsecretarios de un ministerio y su respectivo personal de colaboradores inmediatos;
- b) cuando los resultados no se pueden predecir o el volumen de trabajo no se puede determinar; o
- c) cuando el número de empleados no se relaciona con una actividad determinada, sino con el funcionamiento general del organismo, por ejemplo, los guardianes de un museo o los empleados de una oficina de partes.

A pesar de que este tipo de tareas no puedan medirse, es útil determinar la proporción del total de personal que se dedica a esas actividades y el costo que ello supone para efectos del análisis presupuestario.

A continuación se da un ejemplo de este tipo de presentación, basado en datos de los programas de una Dirección de Educación Primaria:

Personal	1976	1977
No. total del organismo (A)	29.400	31.710
No. en administración general (B)	1.270	1.320
o/o (B : A)	4.31	4.16

Costo

Total del organismo (A)	87.258.000	110.206.000
Total de administración general (B)	5.150.000	6.410.000
o/o (B : A)	5.90	5.83

B) Unidades de Medida 6/

Basicamente es posible distinguir tres tipos de unidades físicas de medida:

6/ Gustavo Acuña, Planificación y Presupuesto : Apuntes de Clase, Capítulo VII. BS. AIRES, Secretaría Gral. de la Organización de los Estados Americanos, Programa de Administración para el Desarrollo, Centro Interamericano de Capacitación en Ad. Pública. 1968.

EJEMPLOS DE TIPOS DE UNIDADES DE MEDIDA

PROGRAMA	UNIDADES DE MEDIDA		
	DE VOLUMEN DE TRABAJO	DE PRODUCTO FINAL	DE REALIZACIONES o/o
EDUCACION SECUNDARIA	HORAS DE CLASE	ALUMNOS EGRESADOS DE EDUCACION SECUNDARIA	DE REDUCCION DEL DEFICIT EDUCACIONAL DE NIVEL MEDIO.
ALFABETIZACION	HORAS DE ALFABETIZACION.	PERSONAS ALFABETIZADAS	DE REDUCCION DEL ANALFABETISMO.
RECUPERACION DE LA SALUD.	HORAS DE ATENCION MEDICA	ENFERMOS DADOS DE ALTA	DE REDUCCION DEL INDICE DE MORBILIDAD.
FORESTACION	HORAS-HOMBRE UTILIZADAS EN LA PLANTACION.	HECTAREAS FORESTADAS	DE INCREMENTO AREA FORESTAL DEL PAIS.
ADMINISTRACION DEL TRIBUTOS.	HORAS-HOMBRE UTILIZADAS EN LA ADMINISTRACION DEL TRIBUTOS.	MONTO DE LAS RECAUDACIONES.	DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO TOTAL.

1. Medidas de volúmen de trabajo, las cuales se expresan en unidades de medición del trabajo que reflejan el volúmen de acciones internas que se ejecutan en un organismo para lograr los resultados previstos. Se relacionan, por ejemplo, con el número de clases dictadas en un establecimiento educacional y no con el número de estudiantes graduados o capacitados.
2. Medidas de productos final, las cuales reflejan los resultados de la actividad o trabajo de una organización y tienen por objeto directo lograr la meta fijada. Representan los bienes y servicios concretos proporcionados a la comunidad. Se refieren, por ejemplo, al número de estudiantes graduados o capacitados y no al número de clases dictadas.
3. Medidas de realizaciones, las cuales reflejan los efectos de los resultados obtenidos de un programa en términos de logro de los objetivos señalados por la política gubernamental para satisfacer una necesidad pública. Este tipo de medida tiene que ver, por ejemplo, con la disminución del porcentaje de analfabetos de un país y no con el número de clases ofrecidas o de estudiantes graduados.

La elección de una unidad de medida requiere de un cuidadoso análisis de la labor involucrada a fin de que la unidad seleccionada sea de efectiva utilidad para la programación y evaluación del programa o actividad. Si bien es cierto que para medir la realización de un programa es útil disponer de unidades de medida en términos de producto final, para los efectos de la evaluación presupuestaria se requiere identificar, además, unidades de productos intermedios que permitan correlacionar el empleo de los insumos con el grado de adelanto del proceso de ejecución de un programa, actividad o proyecto, para efectos de poder medir la eficiencia en el uso de los recursos.

Lo anterior implica un cuidadoso análisis técnico de las etapas sucesivas que integran un proceso de ejecución de una unidad de programación determinada. Para estos efectos, el uso de las técnicas de programación y control de actividades, como la investigación operacional, resulta de gran utilidad. Sería conveniente que al estructurarse los programas presupuestarios las etapas componentes de un proceso determinado pudieran identificarse con las correspondientes categorías programáticas, ésto es, con las tareas, trabajos, obras, actividades y proyectos.

Así, por ejemplo, en la construcción de una carretera -

la unidad de producto final puede ser el kilómetro pavimentado. Sin embargo, como la construcción total de la carretera puede requerir varios ejercicios fiscales, la evaluación presupuestaria de la eficacia y eficiencia del proyecto en función de las unidades de producto final no podría realizarse sino al término de la construcción. Se requiere, en consecuencia, establecer un conjunto de unidades de medida que permita medir las realizaciones en las distintas fases de los procesos involucrados en su ejecución. Para ello, deben fijarse en el presupuesto metas o productos intermedios para cada una de las etapas del proyecto, por ejemplo, metros cuadrados de terreno limpiado, metros cúbicos de tierra movida, metros cuadrados de base consolidada, metros cuadrados de sub-base, metros cuadrados de pavimento.

En algunos programas o actividades que implican la ejecución de acciones heterogéneas éstas no pueden expresarse en una sola unidad de medida común. En tal caso conviene efectuar un análisis adecuado de esos diversos tipos de acciones eligiendo una unidad de medida de la tarea que se considere más importante y representativa de la clase de producto o servicio hacia los cuales se orienta la ejecución de los programas o actividades. Si lo anterior no fuera posible, sería conveniente indicar las unidades de medida más importantes seleccionadas.

La unidad de medición de resultados debe satisfacer los siguientes requisitos :

1. Ser fácil de identificar, cuantificable y representativa del volumen de trabajo que debe desarrollarse para ejecutar el programa.
2. Ser homogénea, es decir, tanto sus especificaciones de calidad como el esfuerzo desplegado para producir las deben ser razonablemente semejantes a través del tiempo, a fin de posibilitar la agregación y comparación.
3. Ser utilizables como unidades de registro para fines de control estadístico y contable.
4. Expresarse en términos sencillos y claros que signifiquen lo mismo para quienes tienen que registrar, comunicar y revisar los datos.

La selección de unidades de trabajo debe hacerse en coordinación con todos los niveles de la administración, especialmente con participación de los niveles técnicos en las respectivas materias, siendo responsabilidad de

la oficina central de presupuesto la fijación del criterio definitivo, pues sólo así será posible cumplir los requisitos citados, que son de fundamental importancia para el éxito del control de eficiencia. El establecimiento de un conjunto de medidas encuadradas dentro de dichos requisitos exigirá un estudio minucioso y atento, procurando ecuacionar la complejidad de la medición de trabajo con la simplicidad que debe revestir su presentación, a fin de posibilitar el manejo eficiente por parte de los distintos niveles de la administración y la comprensión mediata por aquellos que tengan su responsabilidad vinculada a cualquier etapa del proceso presupuestario. 7/

En el cuadro 1 se señalan diversos ejemplos de unidades de medidas para diferentes programas.

2.2. Exposición (salida) de Información

La multiplicidad de datos captados, son ordenados, clasificados, registrados, resumidos, analizados y compactados, transformándolos en información relevante y significativa, es decir utilizable por la administración. La labor de exposición consiste en preparar información en forma adecuada para la percepción humana. No hay que olvidar que las decisiones humanas determinan el comportamiento organizacional y están basadas en la información expuesta en forma variada, de modo que este punto asume una capital importancia.

La vasta masa de datos captada es compactada, sintetizada y transformada en información que se expone verbalmente, literalmente, numéricamente y/o gráficamente.

Los grados de síntesis varían en función del nivel de decisión que será el usuario de la información. La sinterización opera crecientemente en sentido jerárquico vertical, comenzando desde los niveles jerárquicos inferiores de la organización. La mayor proporción de datos relativos a la situación interna de la organización se captan en los niveles de ejecución de tareas. A un responsable de un proyecto le será necesario conocer mayores detalles de las operaciones que al Ministro del ramo, o al Presidente de la República. Por ello la compactación se hará más intensa en la medida que ascendemos en la escala jerárquica.

7/ Antonio Amado, Medidas de Trabajo, Río de Janeiro, Centro de Treinamento do Ministério de Fazenda, 1967.

Una situación diferente se presenta en relación a los datos sobre situaciones externas en la organización (variables de contexto). Ya se comentó que en las decisiones a nivel gerencial y, muy especialmente en el directivo, juega un importante papel la situación del entorno. Esto es así por cuanto son los niveles encargados de provocar la permanente adaptación del organismo administrativo a su entorno. Por ello, a los niveles superiores les interesa el detalle respecto al medio ambiente, mientras que los operativos hacen abstracción de esta situación al abordar sus problemas. La síntesis de la información opera aquí en sentido vertical decreciente, a partir de los niveles superiores jerárquicos, presentando la particularidad que se anula en los niveles operativos.

Las características mencionadas deben orientar inexcusablemente el diseño y la preparación de informes, a riesgo de presentar información inadecuada (por exceso o defecto) al nivel al cual va destinada.

2.3. Flujo de Información

Los elementos del sistema se interconectan mediante los canales de comunicación. La información fluye por esos canales, y el diseño de estos circuitos determina en gran medida la relación costo-beneficio de operar el sistema.

2.3.1 Circuitos de Comunicación

Como ya se dijo, los Centros (Nodos) del Sistema de Control son los de Medición, Evaluación y Decisión.

Los Centros están presentes en los tres niveles de control que conocemos: Estratégico, Gerencial, Operativo.

Precisar el funcionamiento del Sistema es, en gran parte, trazar, los circuitos que los interconectan.

El circuito típico es el que sigue la siguiente secuencia.

CM ----- CE ----- CD ----- Ejecución-----

Este circuito puede localizarse en cualquiera de los tres niveles según sea la materia controlada y el

tipo de decisión requerida.

También se presentan las siguientes conexiones:

- a) Centros de Medición de distintos niveles de control.

Los Centros de Medición de un nivel elevan al - del nivel superior información para ser condensada, compactada, consolidada, Ej. las Oficinas de Contabilidad a nivel de Programa, pasan sus informes a la Central del Ministerio y ésta a la Contaduría General de la Nación.

- b) Centros de Evaluación de distintos niveles.

Centros de Evaluación de un nivel consultan -- criterios de juzgamiento al de otro nivel y elevan antecedentes sobre sus evaluaciones para -- ser analizadas. Ej. relación entre los Centros de Evaluación Sectoriales y el Organó Externo de Control.

- c) Centros de Decisión de distintos niveles.

Un Centro de Decisión deriva a otro, de nivel superior, un problema cuya solución precisa de medidas que exceden sus facultades. Ej. un Jefe de Programa recurre al Ministro Sectorial para superar un desvíó que supera sus atribuciones.

- d) Centros de Decisión del mismo nivel.

Quando el problema versa sobre una sustancia -- que no es de su estricta competencia, un Centro de Decisión puede desplazar la solución a otro de su mismo nivel. Ej. un Ministro Sectorial -- que requiere un refuerzo presupuestario que solo puede ser dispuesto por el de Economía o Hacienda.

- e) Conexiones intermitentes.

Son las que se producen entre Centros de Medición del mismo nivel y entre Centros de Evaluación en la misma situación. Preferentemente versan sobre intercambio de experiencias y criterios, revistiendo generalmente el carácter de ocasionales.

Los casos a), b) y c) están representados en el

gráfico siguiente.

2.3.2. Duración y periodicidad del Ciclo.

Otro aspecto a definir son los momentos en los cuales se pondrá en marcha (captación de datos) el ciclo de información y su duración.

Se denominará periodicidad del ciclo a la cantidad de ciclos comprendidos en un año, y duración del ciclo el lapso que va de su iniciación a su conclusión.

La duración del ciclo es un problema de sistemas y procedimientos, de racionalización de las operaciones propias del sistema. Depende de la buena administración de éste.

Por el contrario, la periodicidad del ciclo está -- condicionada por diversos factores, a saber:

- a) El ciclo natural de la operación a controlar;
- b) Tiempo necesario para captar, procesar y analizar los datos;
- c) El lapso necesario para aprobar las medidas correctivas atendiendo las normas y procedimientos en uso en la administración;
- d) El tipo de medida correctiva;
- e) Sensibilidad (tiempo de reacción) de la operación a las correcciones.

En general, se puede afirmar que al ascender en el nivel del control, la periodicidad del ciclo tiende a ampliarse. A nivel operativo se trabaja en tiempo real, los trabajos deben ser controlados con frecuencia. A nivel gerencial las decisiones contemplan variables más complejas, en gran medida de carácter macroeconómico y estos indicadores solo se elaboran para períodos relativamente largos (mínimo un mes). En el nivel estratégico las razones de la mayor extensión del ciclo son evidentes, ya que modificar estrategias y objetivos requiere exámenes profundos en donde juegan, en alta dosis, aspectos políticos, sociales, culturales, etc.

En realidad solo puede expresarse una tendencia en relación a la periodicidad del ciclo, ya que formular reglas generales es en extremo arriesgado, teniendo en cuenta la gran variedad de operaciones y las múltiples

soluciones posibles.

2.4 Archivo de Información

El destino final de la información, es el archivo. El archivo es la memoria de la organización. No es, no debe ser, una acumulación desordenada de información, sino información sistematizada y estructurada.

Lo más importante de la memoria no es guardar información, sino la capacidad de entregarla cuando le sea requerida, es decir la capacidad de posibilitar la recuperación oportuna de información acopiada con anterioridad. Un sistema que no puede recuperar datos de su memoria es igual que si careciera de ella, no puede aprender, no puede actuar en base a los datos de su pasado.

La información archivada debe guardar relaciones lógicas entre sus elementos, mediante una estructura jerárquica.

Para ello la información se factoriza en subconjuntos que comprenden elementos relativamente homogéneos.

A estos subconjuntos los podemos denominar ficheros.

Ej.: de contribuyentes, empleados, artículos de inventarios, etc.

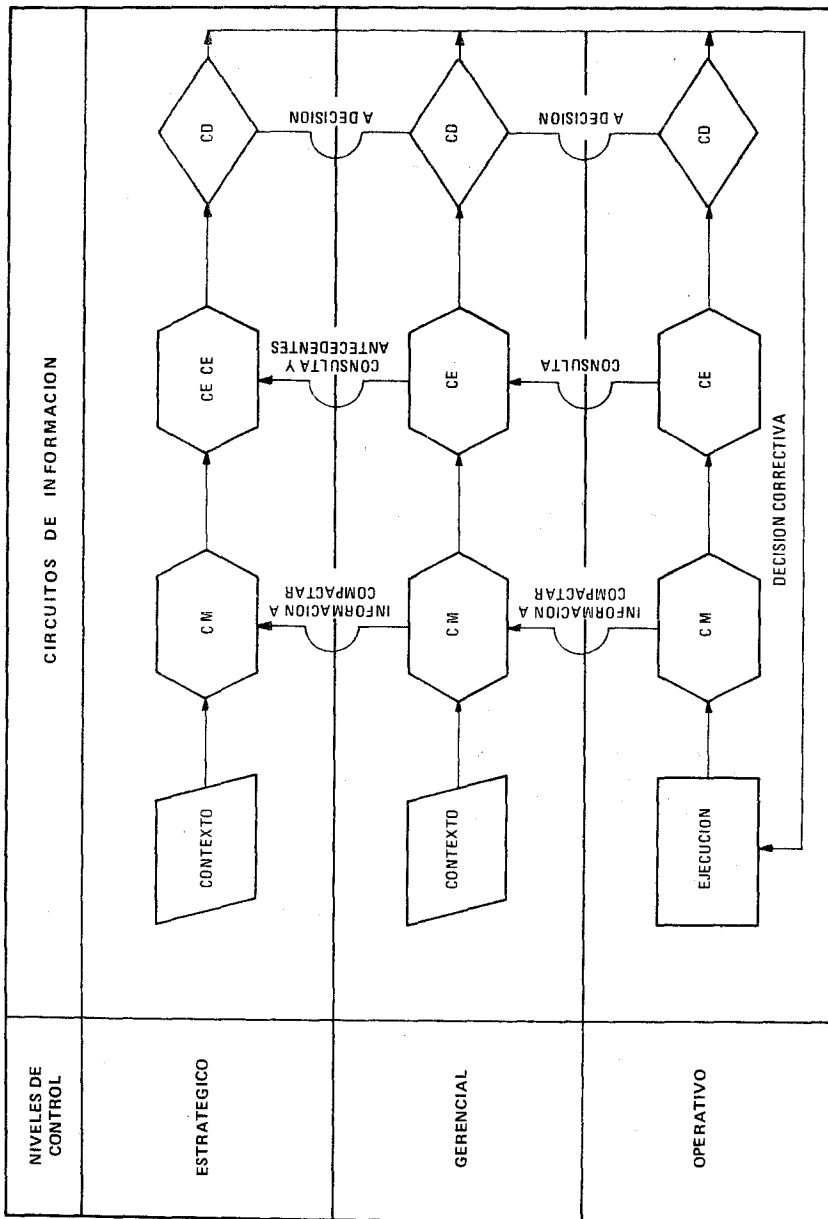
A su vez el fichero será estructurado jerárquicamente en fichas, con información relativa a un asunto.

El fichero de contribuyentes contiene una ficha para cada uno. Por su parte, la ficha muestra una estructura más detallada en campos, que a su vez se subdividen. Ej. el campo de la dirección de un contribuyente muestra el estado (departamento o provincia) ciudad, calle.

En diversos temas es necesario armar relaciones entre ficheros que requieren formas de referencia que los vinculan entre sí. Ej. ficheros de contribuyentes en general y de tipos de tributos; deben establecerse las relaciones siguientes:

- . todos los contribuyentes de un tributo.
- . todos los tributos que paga un contribuyente.

La información archivada se identifica normalmente con un código o clava que posibilita su ubicación y recuperación.



Los tipos de memoria de una Organización son variados, incluyendo la memoria humana. Entre las formalizadas se pueden citar: reglamentos, normas, manuales, registros, fichas y memoria de computadores que paulatinamente han hecho perder importancia relativa a las restantes por su enorme capacidad de almacenamiento y recuperación de datos e información.

2.5 Principios que deben regir el diseño del sistema.

Hay una serie de lineamientos generales que deben orientar el diseño y operatoria de un sistema de información, a saber:

- a) Se debe tener en cuenta que un factor crítico de las organizaciones es el tiempo, por lo que debe ser usado con cuidado. Por ende no se trata de preparar mucha información, sino aquella que sea necesaria, ya que toda persona tiene una capacidad limitada para procesar información en una unidad de tiempo.
- b) Toda información debe ser sometida a procesos de validación, que son de tres tipos:
 - . consistencia interna: los datos clasificados de diferente manera deben jugar entre sí;
 - . consistencia externa: o sea de correspondencia con los hechos, reflejar la realidad que se quiere mostrar.
 - . significatividad: es decir, tener sentido para la persona que la recibe.
- c) Se atenderá a la oportunidad; no es necesario producir información siempre, sino que los propios mecanismos del sistema deben ser capaces de definir el momento en que es conveniente que la información se genere.
- d) La información deberá estar documentada, de tal manera que permita su transmisión, tratamiento y validación.

3. Instrumentos de análisis y criterios de desempeño.

El Sistema de Control Presupuestario abarca dos áreas perfectamente definidas:

- a) La que se refiere al impacto de la actividad del --

sector público en el sistema económico, que dice relación con sus efectos macroeconómicos;

- b) La que se relaciona con el nivel microeconómico vinculado al costo de operación, eficacia y eficiencia de los elementos componentes del sector público institucional, (unidades administrativas, empresas, programas, proyectos, etc.).

Es natural que las herramientas que se utilizan al trabajar en análisis a los diferentes niveles sean diferentes, así como la capacitación requerida para su satisfactorio manejo.

Pero en ambos casos la metodología deberá consistir en la identificación de variable relevantes e indicadores sensibles, así como de estándares destinados a brindar una base de juzgamiento a su comportamiento.

A nivel macroeconómico, es de interés conocer variables del Sector tales como: consumo, inversión (total regional, sectorial, naturaleza, etc.) nivel de salarios, absorción de mano de obra, importaciones (por país de origen, perfil, etc.), resultado del ejercicio presupuestario, financiación del déficit o aplicación del superavit, endeudamiento a largo plazo (interno, externo, etc.), endeudamiento a corto plazo (con particulares, con el sistema bancario, etc.), generación y uso de divisas, presión tributaria (total y por sectores económicos), producción, etc.

Se cuenta con bagaje de conocimientos, indicadores, sistemas de relaciones y técnicas de análisis, que nos permiten aplicar la medición de esas variables a un manejo racional del Sector Público. No obstante, antes de listar algunos indicadores de general aceptación, hay que advertir que la validez de los instrumentos no es intrínseca a ellos, sino que está ligada íntimamente a su pertinente aplicación y a la capacidad analítica del que los utiliza. El control no debe concebirse como un ejercicio mecánico de uso de herramientas, sino que supone el conocimiento, la experiencia, la lógica y el intelecto humano.

Veamos ahora algunos indicadores utilizables a nivel macroeconómico.

I. ANALISIS GLOBAL

En Gastos

- Importancia relativa del Gasto Público

$$\frac{\text{Gastos Públicos}}{\text{P.B.I.}}$$

$$\frac{\text{Gastos Públicos}}{\text{Demanda Global}}$$

- Gasto Público per capita

$$\frac{\text{Gasto Público}}{\text{No. de Habitantes}}$$

- Flexibilidad de los gastos

$$\frac{\Delta \text{ Gasto Público}}{\Delta \text{ P.B.I.}}$$

- Elasticidad de los gastos

$$\frac{\Delta \text{ Gasto Público}}{\text{Gasto Público}} \div \frac{\Delta \text{ P.B.I.}}{\text{P.B.I.}}$$

- El Sector Público como factor de ocupación

$$\frac{\text{Personal ocupado en el Sector Público}}{\text{Personas ocupadas en el país}}$$

- Promedio de remuneraciones en el Sector Público

Remuneraciones pagadas
Población administrativa

- Estructura del gasto

Gastos por c/función
Gastos Públicos

Gastos por c/Sector
Gasto Público

Gastos por c/Institución
Gasto Público

- Importancia relativa del consumo público

Consumo Público
Consumo Total

- Importancia relativa de la inversión Pública

Inversión Pública
Inversión Total

- Estructura sectorial de la Inversión Pública

Inversión Pública por c/Sector
Inversión Pública

- Estructura regional de la Inversión Pública

Inversión Pública por c/Región
Inversión Pública

- Composición de la Inversión Pública s/su naturaleza

Inversión Pública en inmuebles -
(Terrenos y edif.)

Inversión Pública

Inversión Pública en obras

Inversión Pública

Inversión Pública en Máquinas y
Equipos

Inversión Pública

- Porcentaje de financiación de la inversión Pública con
ahorro

Ahorro

Inversión Pública

- El Sector Público y el comercio exterior

Importaciones del Sector Público

Total de Importaciones

Exportaciones del Sector Público

Total de Exportaciones

- Financiación de los gastos

Ingresos Corrientes

Gastos Totales

Ingresos Tributarios

Gastos Totales

En Ingresos

- Perfil de los ingresos

Ingresos Corrientes

Ingresos Totales

Ingresos de Capital

Ingresos Totales

Ingresos Tributarios

Ingresos Corrientes

Tributos s/el Patrimonio

Ingresos Tributarios

Tributos s/los Ingresos

Ingresos Tributarios

Tributos s/el Comercio Exterior

Ingresos Tributarios

Tributos s/Bienes y Servicios

Ingresos Tributarios

- Presión Tributaria

Ingresos Tributarios

P.B.I.

Ingresos Tributarios

No. de habitantes

- Elasticidad del sistema

△ Ingresos Tributarios

Ingresos Tributarios

△

P.B.I.

P.B.I.

- Grado de afectación especial de los ingresos

Ingresos c/afectación especial

Ingresos

Financiamiento.

- Deuda Pública

Niveles de endeudamiento interno y externo.

Clasificación de los préstamos por Institución -- otorgante.

Clasificación de los préstamos por partes suministradores de crédito.

Proyección de los servicios de amortización.

Servicio de la deuda externa en relación a las -- exportaciones.

- Ahorro Público

Evolución

Niveles

ii ANALISIS. SECTORIAL

- Objetivos del sector.
- Programas del Sector y sus metas.
- Recursos de cada Programa.
- Producción física.
- Valor agregado.
- Productividad.
- Personal Ocupado.

- Inversión.

iii. ANALISIS ESPACIAL (REGIONAL)

- Prioridad de la Región
- Stock de capital regional
- Inversiones
- Programas de la Región
- Producción Física
- Valor Agregado
- Productividad
- Nivel de Ocupación

Los datos que nos brindan estos indicadores, son cifras absolutas que no tienen utilidad para emitir un juicio sobre el progreso de la acción de gobierno.

Deben ser relacionados con un marco de referencia que puede estar constituido por :

- Los objetivos que la teoría del desarrollo plantea en forma de tesis, tales como : ritmo de crecimiento, redistribución progresiva del ingreso, nivel ocupacional y absorción de mano de obra desocupada, ampliación y diversificación de exportaciones, avance en la industrialización, creación de infraestructura, mejoramiento de los servicios de educación, salud, vivienda, etc.
- Los objetivos declarados por el Gobierno, que pueden comprender los anteriormente mencionados; lo más conveniente es que estos objetivos estén razonablemente especificados (por ejemplo en un Plan de Desarrollo) en dimensiones que los desagreguen a nivel de metas.

Vale la pena recordar que se está trabajando a nivel global, al más agregado y que nuestros juicios de efectividad siempre serán más imprecisos que a nivel operativo, tanto por la naturaleza intrínseca de los objetivos como por la circunstancia de que los logros a este nivel están influenciados fuertemente por factores no controlables por la Administración Pública.

4. Sistemas de Medición de Resultados y de Costos

Durante el proceso de planificación-presupuesto, los objetivos se desarrollan en términos operacionales, existiendo programas, subprogramas, actividades, proyectos, con sus metas y recur

sos, asignados a unidades administrativas debidamente jerarquizadas. Esto es el nivel microeconómico en el que el control de -- eficacia y eficiencia adopta otras características, porque la -- producción de bienes y servicios puede cuantificarse y medirse y, de contarse con un adecuado sistema de contabilidad, relacionarse con su costo.

El problema a este nivel, consiste entonces en contar con -- adecuados sistemas de medición de resultados y de costos.

4.1. En relación a los resultados

En las primeras etapas de implantación de un sistema de evaluación presupuestaria, no siempre es posible identificar con -- propiedad todas las unidades de medidas que se requieren para -- cuantificar adecuadamente los resultados de los programas y actividades.

En estos casos, resulta aconsejable establecer un plan de -- implementación, en que por etapas sucesivas, se perfeccionen las unidades e indicadores de medición. Al comienzo, y en los casos en que no sea posible determinar productos finales, se puede -- cuantificar el volumen de trabajo desarrollado en un programa y relacionar el trabajo terminado con el trabajo pendiente.

El Manual de Presupuestos por Programas y Actividades de Naciones Unidas da el siguiente ejemplo de este sistema de medición :

OFICINA DE PATENTES DEL DEPARTAMENTO DE COMERCIO U.S.A.	1960 Real	1961 Estimado	1962 Proyecto
Solicitudes nuevas recibidas	79.331	80.000	80.000
Solicitudes cursadas	79.339	87.000	90.000
Patentes concedidas	50.607	52.000	55.000
Solicitudes pendientes a fin de año	195.885	189.000	179.000

Para hacer más útil este cuadro, se le podría agregar el -- siguiente renglón :

Relación trabajo realizado con trabajo pendiente	25.84%	27.51%	30.73%
---	--------	--------	--------

Un segundo paso en la medición de resultados estaría consti

tuído por un refinamiento del sistema anterior, que consiste en identificar el personal que se requiere para realizar el volumen de trabajo proyectado.

Esto nos permite avanzar el segundo sistema denominado de medición del trabajo, el cual relaciona el volumen de trabajo -- con el tiempo que emplea el personal existente para realizarlo, ofreciendo una visión conjunta del aprovechamiento del personal en relación con el trabajo realizado

$$\text{Coeficiente de Medición del Trabajo} = \frac{\text{Trabajo realizado}}{\text{Tiempo}}$$

Pero la realización de un trabajo o tarea requiere no solo de recursos humanos, sino también de los materiales y equipos necesarios para ejecutar las diversas acciones de un programa o actividad. Un buen sistema de medición de resultados debe permitir determinar tanto el número de personas que se requieren en un programa, como el volumen de materiales que se consumirán durante su ejecución.

Para poder determinar los insumos de personal y materiales es necesario dar un tercer paso en el sistema de medición de resultados, el cual implica el uso de coeficientes de rendimiento y luego, en una etapa más refinada de medición standards.

Los coeficientes de rendimiento o medidas de productividad, constituyen un indicador de las relaciones entre los resultados y los recursos requeridos. Por ejemplo, el coeficiente entre médicos y pacientes atendidos; entre profesor y alumnos instruídos; entre toneladas de cemento y kilómetro de camino construído, etc. Estos coeficientes permiten calcular con precisión los recursos necesarios para la ejecución de un programa o actividad, así, si se programa construir cierto número de kilómetros de carretera y se tiene la relación de toneladas de cemento por kilómetro, puede determinarse la cantidad precisa de cemento que se requerirá para ese propósito. Igual cosa se puede hacer para el cálculo de personal docente si se tiene la relación alumnos-profesor.

$$\text{Coeficiente de rendimientos} = \frac{\text{Productos finales}}{\text{Insumo}}$$

Para realizar un análisis más efectivo de un programa o actividad, es necesario comparar los coeficientes de rendimiento con normas pre-establecidas o standards.

Los standards son de gran utilidad, puesto que cuando un programa o una actividad se sujeta al sistema de medición de resultados en base a coeficientes de rendimiento, existe el peligro de que se tienda a producir más unidades de medida con detrimento de la calidad del producto o servicio. Además se hace indispensable contar con un medio confiable que permita establecer los requisitos cualitativos mínimos, especialmente los de tipo técnico, que deba reunir una unidad de resultado. En otras palabras, es necesario establecer normas de calidad o standards para la producción de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, cuando se desea crear cierto número de escuelas primarias rurales, sería necesario tener una unidad escolar standards, esto es, saber cuantos profesores necesita, cuanto personal administrativo y de servicio. Luego, sería necesario tener el standard de material didáctico para la escuela, así mismo el standard de material escolar por alumno. Aparte de todo esto, sería necesario tener un standard para la escuela misma, con cierto número de salas de clases, servicios, casa de habitación para el director y profesores, etc.

El establecimiento de standards es uno de los aspectos técnicos de mayor utilidad y conveniencia dentro de un sistema de programación y evaluación presupuestaria, puesto que permite determinar con precisión los recursos necesarios para producir una unidad de medida y lo que es más importante, posibilita en los diferentes niveles de la administración el estudio comparativo de la calidad del bien o servicio producido.

4.2. En relación a los costos

La determinación de costos es indispensable para el análisis de las nuevas peticiones y asignaciones de gastos, así como para el control y evaluación de la eficiencia en la ejecución de los programas presupuestarios.

Los costos unitarios, permiten perfeccionar el procedimiento de evaluación y programación presupuestaria puesto que posibilitan el cálculo de standards, herramienta básica en una etapa avanzada de control.

Los costos se obtienen de los datos registrados en el sistema de contabilidad, a través de una serie de cuentas en las que se consolidan todos los costos aplicables a una actividad, proyecto o programa. Generalmente, cuando se aplica un sistema de esta índole, se acumula información sobre el costo en base al uso de los servicios y bienes, es decir, cuando esos bienes y servicios se integran efectivamente o se consumen en un programa o actividad.

Sin embargo, como la aplicación de un sistema contable de -

costos requiere un largo período de desarrollo y mucha experiencia en la aplicación del presupuesto por programas, resulta más aconsejable utilizar en las primeras etapas un sistema de registro estadístico de costo por programas.

El sistema de costos permite obtener información sobre costos en forma más simple y selectiva. Este sistema hace posible reunir una serie de datos importantes sobre costos globales mediante el empleo de registros auxiliares, sin que sea necesario ubicar y registrar toda la información sobre los elementos de costos que integran la unidad de medida del volumen de trabajo o de producto final. Un sistema de este tipo permite tener costos globales sobre los servicios personales, bienes de consumo, servicios no personales, etc., que se utilizan en un programa o actividad.

Por lo general, en el presupuesto solo se determinan los costos directos de cada programa actividad o proyecto, o sea, se incluye el valor de los servicios personales y de los materiales y otros gastos. Así, en un programa educacional sólo se incluirán los gastos directos por concepto de sueldos de profesores, materiales de enseñanza, mantenimiento, arriendos, etc.

Como es sabido, el establecimiento de la medición de costos supone cambios en el sistema de contabilidad pública. Por ejemplo, en cada ministerio, empresa o entidad autónoma, habrá que crear secciones de costos, las cuales deberán encargarse de establecer registros de costos a los que se pueden imputar los gastos de cada programa, actividad o proyecto, para los efectos de determinar el costo total de los mismos.

5. Procedimientos complementarios para la medición de resultados y costos

Como ya hemos visto, el complemento más importante para la medición de resultados y costos es el establecimiento y empleo de normas o standards de calidad o eficiencia.

Otro auxiliar de la medición de costos y resultados es la técnica estadística de muestreo, que supone la obtención de costos globales a través de estimaciones que se basan en una muestra adecuada.

La existencia de un organismo central que tenga las atribuciones necesarias para recomendar el establecimiento de los registros básicos que deben emplearse para reunir los datos de los diversos sistemas de medidas, es fundamental en el presupuesto por programas. Con un sistema de registro uniforme, adecuadamente prescrito y bien administrado en las dependencias públicas, serán mayores las posibilidades de obtener de las diversas ofici

nas, datos comparables y de evitar las interpretaciones erradas acerca de la naturaleza de la información que se solicita.

Como complemento de los registros básicos debe establecerse el sistema de información que permita disponer oportunamente de los antecedentes que se requieran para evaluar y tomar decisiones en la administración presupuestaria. Ello supone procedimientos eficaces para hacer afluir los datos desde su fuente de origen a la oficina central en que deben ser analizados, así como para poder preparar y distribuir a los funcionarios interesados, tabulaciones de unidades de medida más convenientes y significativas para una mejor administración presupuestaria.(1)

- Indicadores o coeficientes de medición de resultados

De acuerdo a lo que se ha analizado en el presente trabajo, los indicadores de medición de resultados-metas, volúmenes de trabajo y costos. - pueden ser enfocados desde varios puntos de vista.(2)

Cabe advertir que el término Producción de bienes o servicios empleado en algunos de los indicadores o coeficientes señalados a continuación, pueden ser reemplazados por el de metas del programa o actividad incluyendo en el mismo el concepto de efecto que tal programa o actividad se espera origine. Así por ejemplo en un programa de educación puede ser interesante establecer indicadores con respecto a la cantidad de personas educadas en un período dado, pero así mismo, tal vez más conveniente sería establecer indicadores que digan relación con el efecto -- que tal programa ha producido en el analfabetismo del país o sector a que está dirigido.

A continuación se presentan las dimensiones más usuales con que se pueden enfocar los indicadores o coeficientes.

a) Respecto a un standard

Esta dimensión se refiere a medir los resultados efectivamente obtenidos en la ejecución de un programa, proyecto o actividad, con los padrones standards precalculados en un momento dado. Entre los coeficientes utilizados se pueden señalar los siguientes :

(1) ACUÑA, Gustavo, Op. cit.

(2) GARNHAM, José Antonio ; Algunas Consideraciones de Carácter General sobre Indicadores de Medición de Resultados y Eficiencia. OEA. Febrero 1975.

Producción efectiva del bien o servicio A
Producción programada del bien o servicio A

Producción efectiva del bien o servicio A
Capacidad instalada del Programa

Costo Total efectivo del programa ALFA
Costo total programada del programa ALFA

Costo unitario promedio efectivo producto A
Costo unitario promedio programado producto A

Productividad del trabajo efectivo
Productividad del trabajo programado

Consumo promedio efectivo material Z por unidad de pro
ducto
Consumo promedio programado material Z por unidad de -
producto

Este índice se puede aplicar con relación a cada uno de los insumos (de significación), utilizados en la producción del bien o servicio.

b) Dimensión temporal

Esta dimensión permite medir los resultados en una serie de períodos (años, semestres, meses, etc.) a objeto de analizar las tendencias. Estos indicadores pueden representarse gráficamente para facilitar su análisis. Entre ellos se pueden señalar, a modo de ejemplo, los siguientes :

Producción efectiva del bien o servicio A en período N
Producción efectiva del bien o servicio A en período N+1

Capacidad instalada de producción del bien o servicio A
en período N
Capacidad instalada de producción del bien o servicio A
en períodos N+1

Costo unitario promedio del bien o servicio A en período N

Costo unitario promedio del bien o servicio A en período N+1

c) Indicadores comparativos

Algunos indicadores pueden relacionarse con otros de programas que presentan características afines con los de actividades similares dentro de un mismo programa. Por ejemplo :

Productividad efectiva del trabajo en programa A

Productividad efectiva del trabajo en programa B

Costo unitario efectivo del programa A

Costo unitario efectivo del programa B

Consumo promedio insumo Z por unidad producto programa A

Consumo promedio insumo Z por unidad producto programa B

También es posible preparar indicadores que reúnan todas o la combinación de algunas de las dimensiones señaladas.

A su vez es conveniente tener presente que los indicadores son importantes en la medida que aporten mayores antecedentes -- que sirvan de orientación al analista que busca evaluar los resultados. En forma aislada pueden no tener significación alguna, e incluso conllevar a la obtención de conclusiones erradas.

BASES PARA LA IMPLANTACION DE UN SISTEMA
INTEGRADO DE INFORMACION ECONOMICA DEL
SECTOR PUBLICO EN ESPAÑA*

por: Francisco Francés Sánchez

Isidoro Marco Sanz

Celso Bermejo Sánchez**

* Este documento forma parte de un informe que sobre la reforma presupuestaria en España, presentó el Ministerio de Hacienda de ese país al VIII Seminario Interamericano de Presupuesto.

** Francisco Francés Sánchez: Subdirector de Estudios Económicos del Sector Público de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público del Ministerio de Hacienda en España.

Isidoro Marcos Sanz: Secretario de la Comisión de Racionalización y Descentralización del Gasto Público de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público del Ministerio de Hacienda de España.

Celso Bermejo Sánchez: Director de Programas de la Subsecretaría de Presupuesto y Gasto Público del Ministerio de Hacienda de España.

1.- CONCEPCION TEORICA DEL SISTEMA.

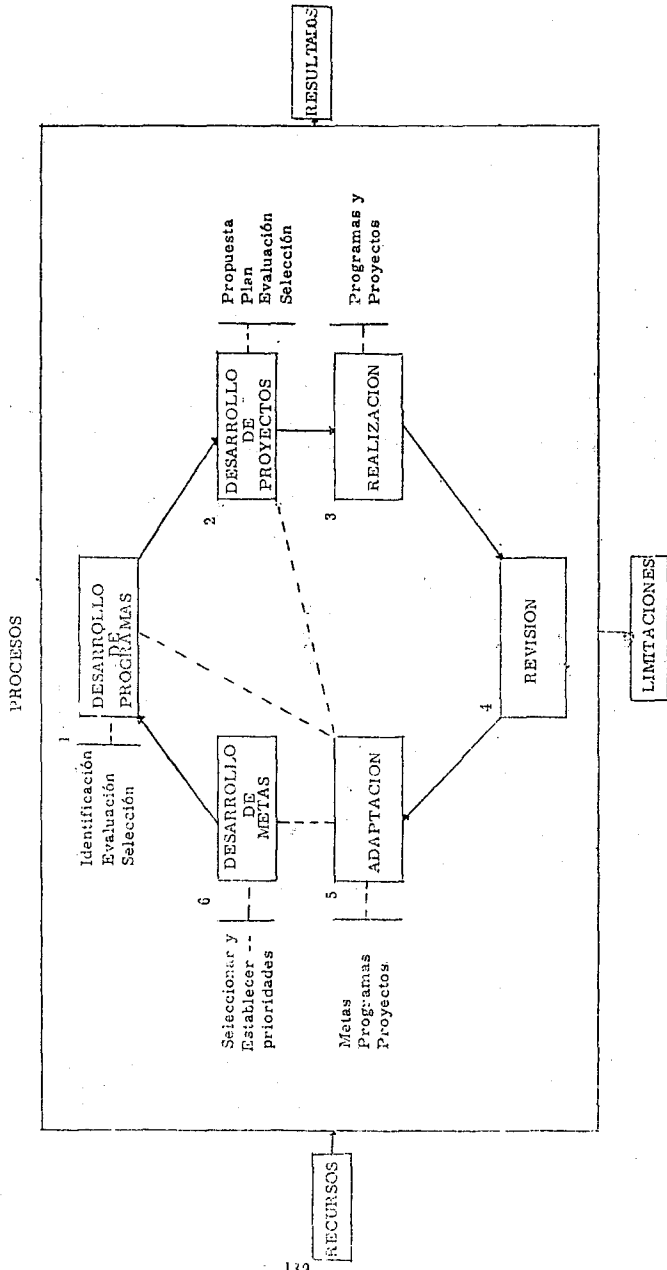
El desarrollo adecuado de un sistema de información financiera para dotar de una mayor eficiencia y economicidad a la Administración del sector público, requiere contemplar los cuatro elementos básicos integrantes de toda actividad, recursos, procesos, resultados y limitaciones. Estos cuatro elementos se encuentran relacionados constituyendo un conjunto integrado cuyo funcionamiento debe contemplarse desde la óptica de la planificación, programación, presupuestación y evaluación. Ello requiere la cumplimentación sucesiva y coordinada de los seis procesos básicos mediante los cuales y a través del uso de los recursos pueden permitir la obtención de los resultados deseados.

<u>RECURSOS</u>	<u>PROCESOS</u>	<u>RESULTADOS</u>	<u>LIMITACIONES</u>
Personal Material Dinero Conocimientos.	Desarrollo de metas Desarrollo de programas. Desarrollo de proyectos. Realización de programas y proyectos. Revisión de los proyectos, programas y metas. Adaptación de los otros procesos.	Alcance de metas.	Prioridades de los usuarios. Fondos y otros recursos existentes.

La bondad de la obtención de los resultados viene dada por el nivel de alcance de las metas que previamente fueron establecidas y su materialización consiste en la prestación de los servicios públicos demandados.

La adopción práctica de este modelo teórico exige previamente a su desarrollo el estudio de tres pilares básicos condicionantes :

SISTEMA DE GESTION INTEGRAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DEL SECTOR PUBLICO - MODELO TEORICO



- 1) Antecedentes Presupuestarios recientes.
- 2) Soporte Legal.
- 3) Programa Económico del Gobierno a Medio Plazo.

2.- ANTECEDENTES.

Desde 1957 España vive una continúa marcha hacia adelante - en el camino de la técnica presupuestaria, y siguiendo al Profesor Barea, y que nosotros podemos sintetizar en los siguientes - eslabones básicos :

- 1°) Introducción en 1957 de una clasificación de las transacciones de los entes públicos basada en criterios económicos. - Fruto de ello es la elaboración de las Cuentas Económicas de las Administraciones Públicas, instrumento inapreciable para conocer el comportamiento de los entes públicos españoles de carácter administrativo y su importancia dentro de la actividad económica del país.
- 2°) Perfeccionamiento de la estructura económica del Presupuesto mediante el establecimiento de una codificación de los entes económicos (facilitando así la integración de las operaciones de los entes públicos en la Contabilidad Nacional) y extensión de las normas del Estado a los Organismos Autónomos y las Corporaciones Locales.

Todo lo anteriormente dicho ha hecho posible la elaboración del Presupuesto Consolidado del Sector Público y su integración en el Presupuesto Económico de la Nación.

- 3°) En 1973 se inician los estudios y trabajos para la realización de un presupuesto por programas en los Ministerios de - Educación y Agricultura.
- 4°) En 1978 los Pactos de la Moncloa fijaron el compromiso de la Administración de "establecer el control de la asignación de recursos a través del presupuesto de programas a partir de - los Presupuestos para 1979 comenzando por los gastos de Sanidad y Seguridad Social, Obras Públicas y Urbanismo y en cuanto técnicamente sea posible, Educación.
- 5°) En 1979 se han elaborado los presupuestos por programas, de los Ministerios de Agricultura, Obras Públicas y Urbanismo, - Sanidad y Seguridad Social, Industria y Energía, y Universidades e Investigación.
Con lo que en la actualidad se encuentran sujetos a programación el 44% de los gastos públicos presupuestados.

Es previsible que para el ejercicio de 1981 el Gobierno decida la implantación del presupuesto por programas a la totalidad de los Departamentos ministeriales.

El estado actual de la evolución del proceso presupuestario que viene adoptando de manera gradual la técnica de presupuestación por programas exige que se inicie la elaboración de una estrategia que permita la implantación de un sistema de seguimiento presupuestario de programas.

Por otra parte el fenómeno presupuestario no es un ítem aislado en el desarrollo reciente de nuestras reformas en la vida pública y así se ha producido un reconocimiento por vía legal de la necesidad de la planificación y programación, procedimientos que de una manera táctica ya vienen contemplándose en el proceso presupuestario por programas.

El desarrollo del presupuesto por programas, exige en el momento actual la adopción de decisiones de organización y métodos en la Administración Pública que posibiliten un procedimiento -- integrado de planificación-programación-presupuestación y su instrumentación a través de un sistema de información financiera de la actividad económica del sector público.

3.- SOPORTE LEGAL.

3.1.- CONSTITUCION ESPAÑOLA

PRINCIPIOS BASICOS DE LA ACTIVIDAD PUBLICA.

La Constitución española de Diciembre de 1978 introduce en la vida económica pública una novedad importante al establecer - en el apartado 2 del artículo 31 que "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía". Quedan así consignados dos principios básicos: La eficiencia y economía de la asignación y uno de los recursos públicos, a la vez que se reconoce el procedimiento de programación.

En el artículo 193 se recogen los principios generales de actuación de la Administración Pública al establecer:

" 1.- La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2.- Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3.- La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones".

PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION.

Previa fijación de que los Poderes Públicos promoverán el marco de una política de estabilidad económica la Constitución establece el marco de la economía de mercado y fija que los Poderes Públicos promoverán el marco de una política de estabilidad económica, a través de los artículos 38 y 40 que prescriben lo siguiente :

Artículo 38.

"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía general y en su caso, de la planificación."

Artículo 40.

"1.- Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo."

La planificación reconocida ya en el anterior artículo 38 - vuelve a consagrarse en el artículo 131 de la Constitución al establecer que :

Artículo 131.

" 1. El Estado mediante ley podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el cumplimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución.

" 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo cuya composición y funciones se desarrollarán por ley."

La presupuestación queda caracterizada a través del artículo 134 del siguiente tenor :

"1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su exámen, -- enmienda y aprobación.

2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter - anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los - beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los -- Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres me ses antes de la expiración de los del año anterior.

4. Si la ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos, podrá - modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea"

Han quedado por consiguiente reconocidos en la Constitución española :

1ª) PRINCIPIOS BASICOS :

EFICACIA y ECONOMIA, de los Recursos Públicos.
EFICACIA, JERARQUIA, DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION y COORDINACION de la actuación de la Administración Pública.

2ª) PROCEDIMIENTOS :

PLANIFICACION, PROGRAMACION y PRESUPUESTACION PUBLICA.

3.2.- LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

Otro soporte legal básico de la actuación económica del Sector Público lo constituye la Ley General Presupuestaria de Enero de 1977, en la cual se recogen determinados aspectos que ahondan y sirven de cimientos para el desarrollo de un proceso de Plani-

ficación-Programación-Presupuestación; los más característicos son :

- 1) Articulación Planificación-Presupuestación y Reconocimiento de Programas presupuestarios de vigencia pluri anual.

Es significativo a este lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley :

" El cumplimiento de los programas de gastos e inversiones públicas, sean generales o sectoriales, de vigencia plurianual, se acomodará a lo dispuesto en el artículo sesenta y uno de la presente Ley y a los límites y demás condiciones que establezca la Ley de Presupuestos Generales del Estado en cada uno de los ejercicios de los respectivos Planes económicos".

- 2) Se matiza la imputación de los finales y objetivos de los gastos públicos y su entroque con Planes de Desarrollo Económico Social. A través del artículo 52 apartado uno se establece :

Artículo 52.

"1. La estructura de los Presupuestos Generales del Estado se determinará por el Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta la organización de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos; la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir y las inversiones previstas en los correspondientes Planes de Desarrollo Económico-Social".

- 3) Necesidad de un sistema de información económica y financiera. Deriva básicamente del artículo 124 al establecer como uno de los fines de la Contabilidad Pública el "rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la forma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión".

3.3.- PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO

En cumplimiento de lo establecido por la Constitución española con el estricto cumplimiento de los principios y criterios establecidos por la Constitución española que deben ser guía de la actuación de la Administración Pública se ha desarrollado el Programa Económico del Gobierno que fue debatido y aprobado en sesión parlamentaria en Septiembre de 1979.

En consideración especial el artículo 31 de la Constitución española ("El gasto público realizará una asignación equitativa de los gastos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía") se ha desarrollado una línea de actuación que dentro del marco de control y efica-

cia del gasto público abordarán de manera prioritaria los tres problemas siguientes :

1º Perfeccionamiento del proceso presupuestario.

En la actualidad el Presupuesto constituye más un presupuesto de medios que un verdadero programa de actuación económica dirigido al logro de unos fines, a pesar del avance conseguido últimamente. Resulta por ello necesario continuar el esfuerzo administrativo encaminado al logro de cuotas cada vez más elevadas de transparencia en el gasto público, el cual se concretará a través de las actuaciones siguientes:

- a) Impulso al Presupuesto por Programas, de forma que, las oportunas decisiones de gasto puedan ser evaluadas progresivamente en función de los objetivos perseguidos, y de las prioridades establecidas en base a programas alternativos de actuación.
- b) Introducción gradual del Presupuesto Base Cero, lo que supone la revisión de los programas de gastos existentes, abandonando progresivamente las fórmulas de examinar exclusivamente los gastos adicionales de cada año, y adoptando las decisiones presupuestarias con base en una ordenación de las prioridades.
- c) Creación de Oficinas Presupuestarias en cada Departamento Ministerial, unidades que funcionalmente y a los exclusivos efectos presupuestarios del Ministerio correspondiente, serán coordinadas por el de Hacienda y, estarán integradas básicamente por funcionarios del Departamento respectivo adscritos a las mismas. Tales oficinas, así concebidas, permitirían la descentralización del proceso de elaboración presupuestaria, su perfeccionamiento y la simplificación burocrática en su gestión, sin un incremento de los gastos de personal.

2º Mejora del control presupuestario.

La exigencia social, en lógica correspondencia al esfuerzo fiscal reclamado, de un mayor control del gasto público tanto "a priori" como "a posteriori", obliga a implantar o perfeccionar nuevos métodos, técnicas y procedimientos. En este sentido se abordarán las siguientes actuaciones :

- a) Reformulación profunda del control externo "a posteriori" de la ejecución del presupuesto, a través de una nueva Ley del Tribunal de Cuentas.
- b) Reforma del proceso de control interno, instrumentando y potenciando el control de eficacia, el control financiero y las auditorías.

c) Formulación de un Plan General de Contabilidad Pública que -- comprenderá, además de la presupuestaria, la contabilidad patrimonial, la de gestión y la analítica. Tal Plan constituye un instrumento fundamental de toda gestión pública moderna, -- por cuanto suministra información no sólo del estricto coste-presupuestario y contable, sino, adicionalmente, del coste -- económico y social de los programas de gasto y de su rendi -- miento neto.

3º Incremento de productividad.

Dado que los gastos de personal absorben actualmente en torno al 45 por 100 del presupuesto de las Administraciones Públicas, constituye objetivos prioritarios del Gobierno la reducción relativa de los costes de personal y el aumento de la productividad del mismo.

Con independencia del conjunto de acciones que se contienen en el programa de los 100 000 millones para reducir el gasto público, se adoptarán a medio plazo las siguientes medidas :

- a) Fomento de la movilidad de personal dentro de la Administración tanto en el sentido vertical (carrera administrativa) como horizontal.
- b) Adopción de una política realista de retribuciones que permitan incentivar selectivamente a los funcionarios a la vista de su eficiencia en el servicio.
- c) Aplicación estricta del criterio coste-beneficio a la hora de decidir la creación de nuevos servicios o la ampliación de -- los existentes.

El compromiso adoptado de mantener el crecimiento de los -- gastos corrientes del Estado por debajo del incremento nominal -- del PIB, junto con la mejora de la productividad en el sector público y el incremento positivo en los ingresos fiscales, permitirán mantener el montante del déficit en unos límites que sean financiables sin distorsionar el mercado de capitales ni restar -- recursos financieros al sector privado.

En todo caso, y en conformidad con el proceso de liberalización del sistema financiero en curso, las emisiones de deuda pública se realizarán en las condiciones de mercado vigentes en cada momento, tanto por lo que se refiere al tipo de interés como a los plazos de amortización. La presencia continuada de emisiones públicas de tales circunstancias en el mercado de capitales -- contribuirá a la diversificación del mismo y a su revitalización.

4.- CONCEPCION PRACTICA DEL SISTEMA

Establecido el soporte legal necesario que reconoce los -- principios básicos y los procedimientos adecuados de una gestión racional de la actividad económica pública y pronunciados en correspondencia un conjunto de objetivos y líneas de actuación -- prioritarios a través del Programa económico del Gobierno se hace preciso establecer las premisas elementales que permitan armonizar principios, procedimientos, objetivos y líneas de actuación conducentes a dotar el Sector Público de eficacia y economía en su política y gestión económica. Todo ello ha de configurarse desde la óptica de un sistema integrado de información -- económica y financiera cuyo marco de definición viene trazado -- por el soporte legal y programa económico anteriormente citados -- y que se sintetizan en el siguiente cuadro.

MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA DE INFORMACION INTEGRADO
SOPORTE LEGAL Y PROGRAMA ECONOMICO

CONSTITUCION ESPAÑOLA	ACTUACION GENERAL.	PRINCIPIOS RECTORES DE LA ACTUACION PUBLICA.	EFICACIA. JERARQUIA. DESCENTRALIZACION. DESCONCENTRACION. COORDINACION.
	ACTUACION ECONOMICA.	PROCEDIMIENTOS BASICOS.	PLANIFICACION. PROGRAMACION. PRESUPUESTACION.
		CRITERIOS RECTORES.	EFICACIA. ECONOMIA.
LEY GENERAL PRESUPUESTARIA	ACTUACION PRESUPUESTARIA.	CIMENTOS BASICOS DE ACTUACION INTEGRADA.	INTEGRACION DE PLANIFICACION. PRESUPUESTACION. PROGRAMACION PLURIANUAL. RENDICION DE INFORMACION ECONOMICA Y FINANCIERA.

CONTROL Y EFICACIA DEL GASTO PUBLICO

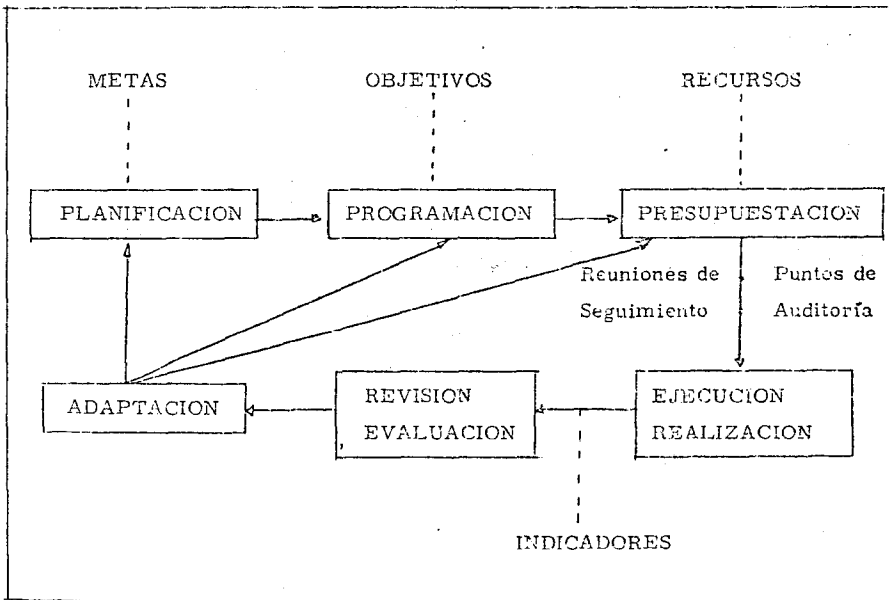
" PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO. Septiembre, 1979"

OBJETIVOS	ACTUACIONES
1. PERFECCIONAMIENTO DEL PROCESO PRESUPUESTARIO.	<ul style="list-style-type: none">- Impulso del Presupuesto por Programas.- Introducción gradual del Presupuesto Base Cero.- Creación de Oficinas Presupuestarias.
2. MEJORA DEL CONTROL PRESUPUESTARIO.	<ul style="list-style-type: none">- Reformulación profunda del control externo "a posteriori".- Reforma del proceso de control interno.- Formulación de un Plan General de Contabilidad Política integral.
3. INCREMENTO DE PRODUCTIVIDAD.	<ul style="list-style-type: none">- Fomento de la movilidad de personal dentro de la Administración.- Adopción de una política realista de retribuciones.- Adopción estricta del criterio coste-beneficio en la creación ó ampliación de servicios.

SISTEMA INTEGRADO DE GESTION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA
DEL SECTOR PUBLICO

MODELO PRACTICO

(ADAPTACION A LA CONSTITUCION, LEY GENERAL PRESUPUESTARIA
Y PROGRAMA ECONOMICO DEL GOBIERNO)



5.- IMPLANTACION DEL SISTEMA.

5.1.- BASES DE DATOS DEL SISTEMA.

El Sistema Integrado de Información Económica del Sector Público debe desarrollarse a dos niveles de ámbito, el centralizado y el sectorial y/o descentralizado. En el gráfico siguiente se reflejan las bases de información que sería el soporte de la actuación del Sector Público a nivel central agrupándose en tres subsistemas: Económico-Administrativo, Económico-Financiero, y de Apoyo, los cuales a su vez deben funcionar de manera interrelacionada. Este Sistema Central debe alimentarse de la información procedente de los Sistemas Sectoriales y/o descentralizados los cuales a su vez se configuran en base a un conjunto de bases de información económica, administrativa y científica. Es esencial que el flujo de información entre los dos niveles del Sistema Integrado sea biunívoco predominando en el flujo ascendente el suministro de inputs y en el flujo descendente el suministro de outputs.

Ambos sistemas a su vez deben interconexionarse con sistemas de información a nivel internacional permitiendo así una mayor riqueza de información a la vez que la homologación y consolidación de la misma.

El sistema debe concebirse como un todo integrante de sus distintos elementos y cuya actualidad debe ser revitalizada permanentemente mediante la creación y mantenimiento de flujos de información que permitan el procesamiento de la misma y que den como resultado la obtención de outputs relevantes y transmisibles a todos los usuarios. La implantación del sistema permitirá a su vez una máxima descentralización operativa apoyada y potenciada por instrumentos periféricos que actuando conexas en línea pueda utilizar las posibilidades de un sistema Central poderoso en software y hardware.

5.2.- CAMBIOS ESTRUCTURALES PRECISOS.

La implantación del Sistema Integrado para la Gestión Racional de la Actividad Económica del Sector Público exige obviamente cambios estructurales en la Administración a distintos niveles de ámbito que en síntesis podemos resumir del siguiente tenor:

ORGANIZATIVO - Reorganización de la Administración Pública.

- . Creación de un Organismo u Oficina Central que integre la Planificación, Programas, Presupuestos y Evaluación del Sector Público.

- . Creación de Oficinas Presupuestarias.
- . Creación de Oficinas de Organización y Métodos.
- . Creación de Oficinas de Sistemas.

PERSONAL - Selección, Formación y Preparación de Personal en las áreas de especialización siguientes:

- . Planificación y Evaluación.
- . Presupuestación.
- . Investigación Operativa.
- . Análisis de Sistemas.
- . Especialistas Auxiliares.

MATERIAL - Creación de equipos de Software y Hardware adecuador para el procedimiento de los subsistemas.

A la simple contemplación de los cambios estructurales enumerados resulta evidente que el tema en cuestión es amplio, dilatado y complejo, pero sería equívoco, ineficaz y costoso el pretender abordar con un mínimo de éxito, la consecución de una cuota alta de economía y eficacia en el gasto público sin adoptar previa o simultáneamente la estructura de funcionamiento administrativo y la adecuada preparación e incentivación de los recursos que deben participar y sin una concepción actualizada de las técnicas e instrumentos de organización y funcionamiento.

5.3.- CRITERIOS BASICOS.

Las experiencias en el diseño e implementación de sistemas de información en general complementados con la experiencia adquirida ya por algunos países, entre los que merece destacar el Reino Unido, nos hace por una parte corroborar y por otra afirmar la existencia de una serie de criterios que resultan básicos para el éxito de la implantación de un sistema de información económica.

1. Estimación de la investigación operativa como complemento de la contabilidad administrativa analizando así los cometidos e información necesitada.

2. Diseño de un sistema viable y utilizable, que sea accesible a todos los futuros usuarios buscando su apoyo cooperativo.

3. Selección de la oportunidad de implantación.

Es necesario que las corrientes de opinión políticas y económicas sean favorables para que se emprenda el proyecto de implantación.

4. Fijación de un calendario de implantación amplio y articulado que permita la formación suficiente del personal usuario futuro y con desarrollo de distintos módulos que faciliten desde el principio resultados deseados y apetecidos por los usuarios.

5.4.- ESTRATEGIA DE LA IMPLANTACION GENERAL DEL SISTEMA.

Se recomienda que llegado el momento político y administrativo oportuno y una vez tomada la decisión al máximo nivel de la implantación del sistema se proceda de forma gradual mediante el desarrollo y vencimiento con éxito de las siguientes fases:

FASE 1a: Constitución de un grupo de trabajo interorgánico y multidisciplinario que estudie:

- a) Los subsistemas de información existentes en la actualidad y viabilidad y conveniencia de su revisión o modificación si fuera necesario. (ver cuadro siguiente)
- b) Investigar las necesidades del sistema.
- c) Estudio Comparado Internacional de Sistemas Integrados de Información Económica y/o Financiera.
- d) Dictamine sobre la oportunidad y conveniencia evaluada del sistema.

FASE 2a: Estudio de Propuestas y Confección de Metodología de Implementación del Sistema.

- a) Captura de sugerencias y anteproyectos.
- b) Análisis de la implantación.
- c) Metodología de Implementación.

FASE 3a: Implementación del Sistema.

- a) Desarrollo de la Metodología.
- b) Desarrollo de Programas de Cursos Hardware y

Software del sistema.

c) Captación de Software y Hardware.

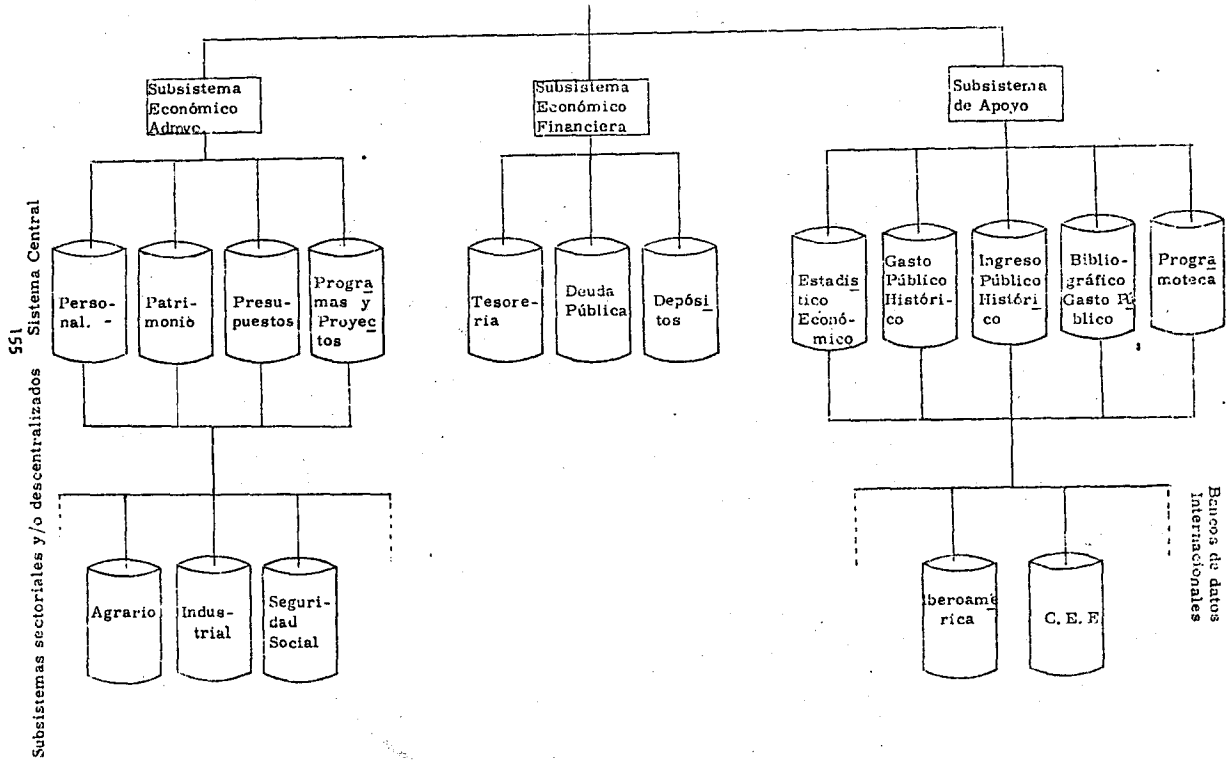
FASE 4a: Desarrollo de sistemas de información sectoriales y/o sistemas descentralizados.

Por último solo queda por decir que en los momentos actuales y hasta que no llegue la oportunidad de la implantación general se hace preciso profundizar en la mejora y eficacia de los subsistemas actualmente funcionando e iniciar el estudio e implementación de subsistemas como el de procesamiento de la base de datos bibliográfica de gasto público que ha de servir de apoyo para los estudios de especialistas y profesionales del Gasto Público; por otra parte sería conveniente en un futuro próximo el iniciar intercomunicaciones de los distintos países iberoamericanos en esta área y otras análogas que permitan ensanchar y homologar nuestros conocimientos.

AGENCIA PÚBLICA - FUENTE DE GASTO PÚBLICO
SUBSISTEMAS DE INFORMACION AUTOMATIZADOS

SUBSISTEMA	PROCESOS Y OUTPUTS PRINCIPALES	ARCHIVOS	OUTPUTS	HARDWARE
Elaboración del Presupuesto. (En Progreso)	Redacción material del presupuesto Actualización del Presupuesto (Transmisiones) Análisis económicos.			
CONTABILIDAD DE GASTOS Y CRÉDITOS DE PAGOS (500.000 oper/ año)	Centralización de todos los conceptos presupuestarios. Estadística e información presupuestaria económica, funcional, orgánica y geográfica. Formación de la Cuenta Mensual de Gastos Públicos. Elaboración de datos para precisiones presupuestarias.	Conceptos Presupuestarios Períodos de Operaciones - Historias de Operaciones - Áreas de Trabajo Mandamientos pendientes de pago.	Diario de Operaciones. Mayor. Registro de operaciones por secciones. Documento de control contable. Cargo a las Cajas Pagadoras. Distribución geográfica del Gasto.	Ordenador UNIVAC 9400(81 Kb/81) 2 Unidades Disco (57, 8-10 bytes) 3 Unidades Banda Magnética 1 Lectora de Tarjetas 1 Impresora (800 l/m) 1 Sistema Multiteclado INFOREX1302 (unidad central y 16 teclados) 2 Perforadoras IBM 129
SEMESTRALMENTE DE PAGOS (100.000 oper/ año)	Expedición y Registro de los cheques o documentos de extinción de deudas contraídas por el Estado	Mandamientos pendientes de pago Percepciones	Relaciones contra la C.º Banco España. Ordenes de transferencia al Bco. Notificación de Emisiones a Entidades Bancarias respectivas. Notas de Pagos señalados para el Bco. España y Servicio Interno	El mismo
CONFABILIDAD DE INGRESOS Y PAGOS (100.000 ingresos/ año)	Contabilidad de Ingresos y Pagos al Tesoro.	Archivo Histórico de Pagos.	Registro de salida de caudales. entrada de caudales. Facturación de Pagos por secciones. Ingresos por conceptos. Formación de la Cuenta Mensual de Gastos.	El mismo
DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO (250.000 oper/ año)	Pago de los intereses de los títulos y Remisión de los capitales de la Deuda. Contabilización de las operaciones de control y gestión de situación, sorteo y vencimiento de la Deuda. Control de Pagos (cancelación) de cada uno de los efectos de la Deuda.	Entrada de Facturas. Ordenes de Pago al Bco. España. Contabilidad de la Deuda.	Comprobación y Verificación datos de Entrada. Elaboración automática de los libros y documentos. Registro de entrada de facturas. Diario de operaciones, capitales e intereses. Cuenta de Mayor. General de Deuda Pública. Cuenta de comisiones, sorteos, vros., próg., tomas, suales, conversiones. Redacción y control de las ordenes de pago al Bco. España. Elaboración de Balances y cuentas mensuales de contabilidad de la Deuda. Control de existencias de títulos y efectos Públicos. Redacción de balances y cuentas de la Deuda Pública.	1 Ordenador MINICORT 820/55(16kw) 1 Consola (20 p/m) 1 Impresora (100 l/m) 2 Unidades de grabación en cassette 2 Lectores de fichas de banda magnética 1 Lectora de tarjetas.
CAJA GENERAL DE DEPOSITOS (35.000 dep/ año total. 250.000 dep/ año)	Admisión y devolución de depósitos. Gestión de depósitos. Conservación y custodia de los comprobantes. Presentación de los títulos. Liquidación y Pago de intereses. Cobro de cupones de los títulos de Positados. Liquidaciones de los descuentos	Archivo de Depósitos. Situación.	Contabilidad General. Señalamiento de Préstamos. Cuenta mensual. Constitución de las cuentas de Depósitos. Facturas mensuales. Facturación de cupones. Pago de intereses por transferencias bancarias.	2 Ordenadores BURROUGHS L-2000 3 Lectoras/perforadoras de tarjetas 1 Clasificadora de tarjetas 1 Perforadora de tarjetas.

SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACION ECONOMICA
DEL SECTOR PUBLICO (BANCO DE DATOS)



IV. ANEXO

EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PUBLICO

1980

1. EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO
DEL SECTOR PUBLICO

(En términos de Contabilidad Nacional)

1. CUENTA DE PRODUCCION

(EN MILLONES DE PESETAS)

Consumo interno.....	1.567.546	Producción de bienes y servicios.....	3.817.767
Valor añadido bruto a p. m.....	2.250.221	-- Producción de bienes y servicios destinados a la venta (excepto producción imputada de servicios bancarios).....	2.011.976
-- Consumo de capital fijo.....	93.511	-- Producción imputada de servicios bancarios.....	39.280
-- Valor añadido neto a p. m.....	2.156.710	-- Producción de servicios no destinados a la venta.....	1.766.511
TOTAL.....	3.817.767	TOTAL.....	3.817.767

2. CUENTA DE EXPLOTACION

(EN MILLONES DE PESETAS)

Remuneraciones de los asalariados.....	1.916.359	Valor añadido bruto a p. m.....	2.250.221
Impuestos ligados a la producción y a la importación.....	231.872	Subvenciones de explotación.....	151.444
Producción imputada de servicios bancarios (ajuste).....	39.280		
Excedente bruto de explotación.....	214.154		
-- Consumo de capital fijo.....	93.511		
-- Excedente neto de explotación.....	120.643		
TOTAL.....	2.401.765	TOTAL.....	2.401.765

3. CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS

(EN MILLONES DE PESETAS)

Consumo público.....	1.766.511	Excedente bruto de explotación.....	214.154
Impuesto sobre la renta y el patrimonio.....	3.429	Rentas de la propiedad y de la empresa.....	330.548
Rentas de la propiedad y de la empresa.....	225.471	Impuestos ligados a la producción y a la importación.....	959.564
Subvenciones de explotación.....	214.682	Impuestos sobre la renta y el patrimonio.....	675.621
Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones efectivas.....	1.592.267	Cotizaciones sociales efectivas.....	1.646.523
Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones ficticias.....	147.162	Cotizaciones sociales ficticias.....	117.162
Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones.....	65.497	Transferencias corrientes diversas.....	159.740
Transferencias corrientes diversas.....	137.414		
Ahorro bruto.....	204.509		
-- Consumo de capital fijo.....	93.511		
-- Ahorro neto.....	191.048		
TOTAL.....	4.363.122	TOTAL.....	4.363.122

4. CUENTA DE CAPITAL

(EN MILLONES DE PESETAS)

Formación bruta de capital fijo...	709.006	Ahorro bruto.....	284.569
Variación de existencias.....	39.563	Transferencias de capital.....	28.618
Transferencias de capital.....	45.034	Impuestos sobre el capital.....	70.170
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.....	-405.286		
TOTAL.....	393.347	TOTAL.....	353.347

5. CUENTA FINANCIERA

(EN MILLONES DE PESETAS)

Variación en Caja y depósitos transferibles.....	-6.205	Variación en depósitos transferibles.....	66.872
Variación en otros depósitos.....	1.232	Variación en otros depósitos.....	279
Adquisición de títulos.....	43.316	Emisión de acciones.....	27.524
Préstamos concedidos.....		Aportación neta de los propietarios.....	—
Inversión neta en Servicios Comerciales.....	391.237	Préstamos recibidos.....	417.471
Otros activos financieros.....	59.456	Anticipos del Banco de España.....	170.456
		Giros pasivos financieros.....	211.920
		Variación neta de pasivos financieros.....	894.422
Variación neta de activos financieros.....	489.136	Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.....	-405.286
TOTAL.....	489.136	TOTAL.....	489.136

II
EL PRESUPUESTO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

2. EL PRESUPUESTO SIN CONSOLIDAR
DEL SECTOR PUBLICO

(En términos de Contabilidad Nacional)

CUENTA DE PRODUCCION

(EN MILLONES DE PESETAS)

	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	TOTAL		ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	TOTAL
				ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS				
CONSUMO INTERMEDIO	543.963	1.017.475	6.108	1.567.546		1.941.064	1.820.369	56.334	3.817.767
VALOR ANADIDO BRUTO A P.M.	1.397.101	802.894	50.226	2.250.221					
— CONSUMO DE CAPITAL FIJO	8.127	84.729	655	93.511					
— VALOR ANADIDO NETO A P.M.	1.388.974	718.165	49.571	2.156.710					
TOTAL	1.941.064	1.820.369	56.334	3.817.767	TOTAL	1.941.064	1.820.369	56.334	3.817.767

CUENTA DE EXPLOTACION

(EN MILLONES DE PESETAS)

	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	TOTAL		ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	TOTAL
				ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS				
REMUNERACIONES DE LOS ASALARIADOS	1.388.974	507.864	19.521	1.916.359		1.397.101	802.894	50.226	2.250.221
IMPUESTOS LIGADOS A LA PRODUCCION Y A LA IMPORTACION	—	231.652	220	231.872			151.428	16	191.444
PRODUCCION IMPUTADA DE SERVICIOS BANCARIOS (AJUSTE)	—	—	39.280	39.280					
EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACION	8.127	214.806	-8.779	214.154					
— CONSUMO DE CAPITAL FIJO	8.127	84.729	655	93.511					
— EXCEDENTE NETO DE EXPLOTACION	—	130.077	-9.434	120.643					
TOTAL	1.397.101	954.322	50.242	2.401.665	TOTAL	1.397.101	954.322	50.242	2.401.665

CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS
(EN MILLONES DE PESETAS)

	ADMINIS- TRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITU- CIONES FINANC. PUBLICAS	TOTAL	ADMINIS- TRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITU- CIONES FINANC. PUBLICAS	TOTAL	ADMINIS- TRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITU- CIONES FINANC. PUBLICAS	TOTAL
CONSUMO PUBLICO	1.766.511	-	-	1.766.511	8.127	214.806	-8.779	214.154	130.406	51.326	148.817	330.548
IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMO- NIO	-	2.829	600	3.429	959.564	-	-	959.564	-	-	-	-
RENTAS DE LA PROPIEDAD Y DE LA EMPRESA SUBVENCIONES DE EXPLOTACION	62.292	148.643	114.536	325.471	875.621	-	-	875.621	-	-	-	875.621
PRESTACIONES SOCIALES LIGADAS A COTIZA- CIONES EFECTIVAS	182.496	32.196	-	214.692	1.646.333	-	-	1.646.333	-	-	-	1.646.333
PRESTACIONES SOCIALES LIGADAS A COTIZA- CIONES FICTICIAS	1.392.287	-	-	1.392.287	147.162	-	-	147.162	-	-	-	147.162
PRESTACIONES SOCIALES NO LIGADAS A CO- TIZACIONES	147.162	-	-	147.162	156.305	-	-	156.305	3.794	-	-	160.099
TRANSFERENCIAS CORRIENTES DIVERSAS	65.597	-	-	65.597	-	-	-	-	-	-	-	-
AHORRO BRUTO	116.292	17.367	114	133.773	-	-	-	-	-	-	-	-
- CONSUMO DE CAPITAL FIJO	190.880	68.891	24.788	284.559	8.127	-	-	8.127	-	-	-	8.127
- AHORRO NETO	182.753	-15.838	24.133	191.048	-	-	-	-	-	-	-	-
T O T A L	3.923.517	269.926	140.038	4.333.481	3.923.517	269.926	140.038	4.333.481				

CUENTA DE CAPITAL
(EN MILLONES DE PESETAS)

	ADMINIS- TRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITU- CIONES FINANC. PUBLICAS	TOTAL	ADMINIS- TRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITU- CIONES FINANC. PUBLICAS	TOTAL	ADMINIS- TRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITU- CIONES FINANC. PUBLICAS	TOTAL
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	364.856	339.837	3.314	708.006	190.880	68.891	24.788	284.559	190.880	68.891	24.788	284.559
VARIACION DE EXISTENCIAS	-	35.593	-	35.593	4.262	-	-	4.262	4.262	-	-	4.262
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	210.764	4.988	-	215.752	70.170	-	-	70.170	70.170	-	-	70.170
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINAN- CIACION	-310.307	-116.453	21.474	-405.286	-	-	-	-	-	-	-	-
T O T A L	285.312	263.968	24.788	554.068	265.312	263.968	24.788	554.068				

CUENTA FINANCIERA
(EN MILLONES DE PESETAS)

ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	TOTAL	ADMINISTRACIONES PUBLICAS	EMPRESAS PUBLICAS	INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS	TOTAL
VARIACION EN CAJA Y DEPOSITOS TRANSFERIBLES							
VARIACION EN OTROS DEPOSITOS	6.660	8.794	-6.005			66.872	66.872
ADQUISICION DE TITULOS	1.332		1.332	30	208	41	279
PRESTAMOS CONCEDIDOS	17.864	5.992	43.316		26.864	660	27.524
OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	8.088	256.143	391.237	145.446	215.924	56.101	417.471
	28.275	31.181	59.456	170.456	44.858	166.962	170.456
VARIACION NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS	5.625	312.110	489.136	315.932	287.854	290.636	894.422
				-310.307	-116.453	21.474	-405.286
TOTAL	5.625	312.110	489.136	5.625	171.401	312.110	489.136
VARIACION NETA DE PASIVOS FINANCIEROS							
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION							
TOTAL							

3. CUADRO DE TRANSFERENCIAS
ENTRE AGENTES
DEL SECTOR PUBLICO

CUADRO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES ENTRE AGENTES DEL SECTOR PUBLICO

(EN MILLONES DE PESETAS)

AGENTES RECEPTORES-PAGADORES	Administraciones públicas	Empresas públicas	Instituciones financieras públicas	TOTAL
Administraciones públicas.....	—	—	—	—
Empresas públicas.....	359	—	—	359
Instituciones financieras públicas...	—	—	—	—
TOTAL.....	359	—	—	359

CUADRO DE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL ENTRE AGENTES DEL SECTOR PUBLICO

(EN MILLONES DE PESETAS)

AGENTES RECEPTORES-PAGADORES	Administraciones públicas	Empresas públicas	Instituciones financieras públicas	TOTAL
Administraciones públicas.....	—	169.893	—	169.893
Empresas públicas.....	825	—	—	825
Instituciones financieras públicas...	—	—	—	—
TOTAL.....	825	169.893	—	170.718

ANEXO 3
CUADROS DE TRANSFERENCIAS
ENTRE AGENTES
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

**CUADRO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES ENTRE AGENTES
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

(EN MILLONES DE PESETAS)

AGENTES Pagadores - Receptores	Estado	Organismos Autónomos Administrativ.	Corpora- ciones Locales	Seguridad Social	TOTAL
Estado.....	—	181.718	95.950	144.679	422.347
Organismos Autónomos de carácter administrativo....	—	—	15.783	1.027	16.810
Corporaciones Locales.....	9.841	17	—	70	9.928
Seguridad Social.....	—	1	125	—	126
TOTAL.....	9.841	181.736	111.858	145.776	449.211

**CUADRO DE TRANSFERENCIAS DE CAPITAL ENTRE AGENTES
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**

(EN MILLONES DE PESETAS)

AGENTES Pagadores - Receptores	Estado	Organismos Autónomos Administrativ.	Corpora- ciones Locales	Seguridad Social	TOTAL
Estado.....	—	92.525	18.741	—	111.266
Organismos Autónomos de carácter administrativo....	—	—	1.505	—	1.505
Corporaciones Locales.....	—	490	—	—	490
Seguridad Social.....	—	—	—	—	—
TOTAL.....	—	93.015	20.246	—	113.261

1. PRESUPUESTO CONSOLIDADO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En términos de estructura presupuestaria)

GASTOS

INGRESOS

(EN MILLONES DE PESETAS)

CAPITULOS	TOTAL	CAPITULOS	TOTAL
Remuneraciones de personal....	1.444.724	Impuestos directos.....	1.081.254
Compra de bienes corrientes y de servicios.....	485.002	Cuotas de la Seguridad Social..	1.540.132
Intereses.....	62.292	Impuestos indirectos.....	912.370
		Tasas y otros ingresos.....	297.642
<i>Transferencias corrientes:</i>		<i>Transferencias corrientes:</i>	
A otros sectores (empresas, familias e instituciones sin fines de lucro).....	1.739.109	De otros sectores (empresas, familias e instituciones sin fines de lucro).....	100.877
Dotación para amortizaciones	16.332	Ingresos patrimoniales.....	130.404
<i>Total operaciones corrientes.....</i>	<i>3.747.459</i>	<i>Total operaciones corrientes.....</i>	<i>4.062.679</i>
Inversiones reales.....	443.389	Enajenación de inversiones reales.	5.593
<i>Transferencias de capital:</i>		<i>Transferencias de capital:</i>	
A otros sectores (empresas)....	208.325	De otros sectores (empresas)....	4.262
Variación de activos financieros..	43.877	Variación de activos financieros..	65.455
Variación de pasivos financieros.	43.375	Variación de pasivos financieros.	188.851
<i>Total operaciones de capital.....</i>	<i>738.966</i>	<i>Total operaciones de capital.....</i>	<i>264.161</i>
TOTAL GENERAL.....	4.486.425	TOTAL GENERAL.....	4.326.840

2. PRESUPUESTO CONSOLIDADO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(En términos de la Contabilidad Nacional)

1. CUENTA DE PRODUCCION

(EN MILLONES DE PESETAS)

Consumo intermedio.....	543.963	Producción de bienes y servicios.	1.941.064
Valor añadido bruto a precios de mercado.....	1.397.101	<i>Producción de bienes y servicios destinados a la venta</i> (excepto producción imputada de los servicios bancarios).....	174.553
— Consumo de Capital Fijo.....	8.127	<i>Producción de servicios no destinados a la venta.....</i>	1.766.511
— Valor añadido neto a precios de mercado.....	1.388.974		
TOTAL.....	1.941.064	TOTAL.....	1.941.064

2. CUENTA DE EXPLOTACIÓN

(EN MILLONES DE PESETAS)

Remuneración de los asalariados.	1.388.974	Valor añadido bruto a precios de mercado.....	1.397.101
Excedente bruto de explotación..	8.127		
— Consumo de capital fijo....	8.127		
— Excedente neto de explotación	—		
TOTAL.....	1.397.101	TOTAL.....	1.397.101

3. CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS

(EN MILLONES DE PESETAS)

Consumo público.....	1.766.511	Excedente bruto de explotación..	8.127
Rentas de la propiedad y de la empresa.....	62.295	Rentas de la propiedad y de la empresa.....	120.405
Subvenciones de explotación.....	182.496	Impuestos ligados a la producción y a la importación.....	959.584
Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones efectivas.....	1.392.287	Impuestos sobre la renta y el patrimonio.....	875.621
Prestaciones sociales ligadas a cotizaciones ficticias.....	147.162	Cotizaciones sociales efectivas....	1.646.333
Prestaciones sociales no ligadas a cotizaciones.....	65.597	Cotizaciones sociales ficticias....	147.162
Transferencias corrientes diversas	116.292	Transferencias corrientes diversas	158.305
Ahorro bruto.....	190.880		
— Consumo de capital fijo.....	8.127		
— Ahorro neto.....	182.753		
TOTAL.....	3.923.517	TOTAL.....	3.923.517

4. CUENTA DE CAPITAL

(EN MILLONES DE PESETAS)

Formación bruta de capital fijo...	364.855	Ahorro bruto.....	190.880
Transferencias de capital.....	210.764	Transferencias de capital.....	4.262
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.....	-310.307	Impuestos sobre el capital.....	70.170
TOTAL.....	265.312	TOTAL.....	265.312

5. CUENTA FINANCIERA

(EN MILLONES DE PESETAS)

Variación en caja y depósitos transferibles.....	-21.659	Variación en depósitos transferibles.....	—
Variación en otros depósitos.....	1.332	Variación en otros depósitos.....	30
Adquisición de valores.....	17.864	Préstamos recibidos.....	145.446
Préstamos concedidos.....	8.088	Anticipo del Banco de España.....	170.456
Otros activos financieros.....	—	Otros pasivos financieros.....	—
Variación neta de activos financieros.....	5.625	Variación neta de pasivos financieros.....	315.932
		Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación.....	-310.307
TOTAL.....	5.625	TOTAL.....	5.625

3. ANEXOS AL PRESUPUESTO CONSOLIDADO
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

A continuación, y a los efectos de suministrar una información completa, se exponen los datos de base de cada uno de los agentes que integran el Sector de las Administraciones Públicas y que han servido para elaborar el Presupuesto Consolidado presentado en páginas anteriores.

ANEXO 1
PRESUPUESTO SIN CONSOLIDAR
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

(En términos de estructura presupuestaria)

INGRESOS

(EN MILLONES DE PESETAS)

CAPITULOS	Estado	Organismos Autónomos Administrativ.	Corpora- ciones Locales	Seguridad Social	TOTAL
Impuestos directos.....	858.090	111.364	111.800	—	1.081.254
Cuotas de la Seguridad Social	—	—	—	1.540.132	1.540.132
Impuestos indirectos.....	823.370	2.000	87.000	—	912.370
Tasas y otros ingresos.....	134.626	67.795	74.400	20.621	297.642
Transferencias corrientes.....	64.891	224.345	115.000	145.852	550.088
Ingresos patrimoniales.....	107.873	3.473	15.000	4.058	130.404
Total operaciones corrientes...	1.988.850	408.977	403.200	1.710.863	4.511.890
Enajenación de inversiones reales.....	650	1.428	3.000	515	5.593
Transferencias de capital.....	—	93.723	23.800	—	117.523
Variación de activos finan- cieros.....	3.500	26.092	700	35.163	65.455
Variación de pasivos finan- cieros.....	121.000	8.012	59.655	184	188.851
Total operaciones de capital..	125.150	129.255	87.155	35.862	377.422
TOTAL GENERAL.....	2.114.000	538.232	490.355	1.746.725	4.989.312

GASTOS

(EN MILLONES DE PESETAS)

CAPITULOS	Estado	Organismos Autónomos Administrativ.	Corpora- ciones Locales	Seguridad Social	TOTAL
Remuneraciones de personal. Compra de bienes corrientes y de servicios.	872.663	103.100	186.200	282.756	1.444.724
Intereses.	106.449	96.083	111.000	171.470	485.002
Transferencias corrientes.	39.607	3.193	15.000	486	62.292
Dotación para amortizaciones	715.938	211.257	35.600	1.227.525	2.188.320
	—	—	—	16.332	16.332
Total operaciones corrientes..	1.734.662	413.639	349.800	1.698.569	4.196.670
Inversiones reales.	214.354	69.698	118.600	40.737	443.389
Transferencias de capital.	298.669	21.717	1.200	—	321.586
Variación de activos financie- ros.	15.856	17.984	3.000	7.037	43.877
Variación de pasivos financie- ros.	20.915	4.323	17.755	382	43.375
Total operaciones de capital..	549.794	113.722	140.555	48.156	852.227
TOTAL GENERAL.	2.284.456	527.361	490.355	1.746.725	5.048.897

ANEXO 2
PRESUPUESTO SIN CONSOLIDAR
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(En términos de la Contabilidad Nacional)

1. CUENTA DE PRODUCCION

(EN MILLONES DE PESETAS)

EMPLEOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVOS.	CORPORA-CIONES LOCALES	SEGURI-DAD SOCIAL	TOTAL	RECURSOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVOS.	CORPORA-CIONES LOCALES	SEGURI-DAD SOCIAL	TOTAL
CONSUMO INTERMEDIO	165.454	96.039	111.000	171.470	543.963	PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS.	982.436	199.075	297.200	462.353	1.941.064
VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO	816.982	103.036	186.200	290.883	1.397.101	- PRODUCTOS DESTINADOS A LA VENTA (EXCEPTO PRODUCCION IMPUTADA DE SERVICIOS BANCARIOS)	30.810	55.422	67.500	20.821	174.553
CONSUMO DE CAPITAL FIJO	-	-	-	8.127	8.127	PRODUCCION DE SERVICIOS NO DESTINADOS A LA VENTA	951.626	143.653	229.700	441.532	1.765.511
VALOR AÑADIDO NETO A PRECIOS DE MERCADO	816.982	103.036	186.200	282.756	1.388.974	T O T A L	982.436	199.075	297.200	462.353	1.941.064
T O T A L	816.982	103.036	186.200	282.756	1.388.974						

2. CUENTA DE EXPLOTACION

(EN MILLONES DE PESETAS)

EMPLEOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVOS.	CORPORA-CIONES LOCALES	SEGURI-DAD SOCIAL	TOTAL	RECURSOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVOS.	CORPORA-CIONES LOCALES	SEGURI-DAD SOCIAL	TOTAL
REMUNERACIONES DE LOS ASALARIADOS	816.982	103.036	186.200	282.756	1.388.974	VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO	816.982	103.036	186.200	290.883	1.397.101
EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACION	-	-	-	8.127	8.127						
CONSUMO DE CAPITAL FIJO	-	-	-	8.127	8.127						
EXCEDENTE NETO DE EXPLOTACION	-	-	-	-	-						
T O T A L	816.982	103.036	186.200	290.883	1.397.101						

3. CUENTA DE INGRESOS Y GASTOS

(EN MILLONES DE PESETAS)

EMPLEOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVS.	CORPORACIONES LOCALES	SEGURO SOCIAL	TOTAL	RECURSOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVS.	CORPORACIONES LOCALES	SEGURO SOCIAL	TOTAL
CONSUMO PUBLICO	951.626	143.653	229.700	441.532	1.766.511	EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTA- CION				8.127	8.127
RENTAS DE LA PROPIEDAD Y DE LA EMPRESA	39.607	3.199	19.000	486	62.292	RENTAS DE LA PROPIEDAD Y DE LA EMPRESA	107.873	3.473	15.000	4.059	130.405
SUBVENCIONES DE EXPLOTACION	165.129	67	17.300	—	182.496	IMPUESTOS LIGADOS A LA PRODUC- ION Y A LA IMPORTACION	839.826	7.956	102.200	9.562	959.564
PRESTACIONES SOCIALES LIGADAS A COTIZACIONES EFECTIVAS	11.500	169.013	—	1.221.774	1.392.287	IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y EL PATRIMONIO	802.590	9.031	64.000	—	875.621
PRESTACIONES SOCIALES LIGADAS A COTIZACIONES FICTICIAS	142.832	—	3.900	—	147.162	COTIZACIONES SOCIALES EFECTIVAS	11.500	104.283	—	1.530.550	1.646.333
PRESTACIONES SOCIALES NO LIGA- DAS A COTIZACIONES	65.597	—	—	—	65.597	TRANSFERENCIAS CORRIENTES DIVER- SAS	142.832	430	3.900	—	147.162
TRANSACCIONES CORRIENTES DI- VERSAS	491.275	52.117	16.300	5.751	565.503		109.241	228.524	121.900	145.851	605.516
AHORRO TRUTO	146.296	-4.842	20.800	28.626	190.880						
- CONSUMO DE CAPITAL FIJO				8.127	8.127						
- AHORRO NETO	146.296	-4.842	20.800	20.499	182.753						
TOTAL	2.013.862	353.697	307.000	1.698.169	4.372.728	TOTAL	2.013.862	353.697	307.000	1.698.169	4.372.728

181

4. CUENTA DE CAPITAL

(EN MILLONES DE PESETAS)

EMPLEOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVS.	CORPORACIONES LOCALES	SEGURO SOCIAL	TOTAL	RECURSOS	ESTADO	ORGS. AUTONOM. ADMVS.	CORPORACIONES LOCALES	SEGURO SOCIAL	TOTAL
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	140.943	68.090	115.600	40.222	364.855	AHORRO BRUTO	146.296	4.842	20.800	28.626	190.880
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	301.108	21.717	1.200	—	324.025	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	37.570	93.723	23.800	—	117.523
CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION	-258.185	-926	-39.600	-11.596	-310.307				32.600	—	70.170
TOTAL	183.866	88.881	77.200	28.626	378.573	TOTAL	183.866	88.881	77.200	28.626	378.573

5. CUENTA FINANCIERA

(EN MILLONES DE PESETAS)

EMPLEOS	ESTADO	ORIGES AUTONOM. ADMVOS.	CORPORACIONES LOCALES	SEGURO- DAD SOCIAL	TOTAL	RECURSOS	ESTADO	ORIGES AUTONOM. ADMVOS.	CORPORACIONES LOCALES	SEGURO- DAD SOCIAL	TOTAL
VARIACION EN CAJA Y DEPOSITOS - TRANSFERIBLES	-	-8.568	-	-13.091	-21.659	VARIACION EN DEPOSITOS TRANSFERIBLES	-	-	-	-	-
VARIACIONES EN OTROS DEPOSITOS	-	1.358	-	-26	1.332	VARIACION EN OTROS DEPOSITOS	-	-3	-	33	30
ADQUISICION DE VALORES	13.000	3.662	900	302	17.864	PRESTAMOS RECIBIDOS	100.085	3.692	41.900	231	145.448
PRESTAMOS CONCEDIDOS	-644	6.311	1.400	1.021	8.068	ANTICIPO DEL BANCO DE ESPAÑA	170.466	-	-	-	170.466
INVERSION NETA EN SERVICIOS COMERCIALES	-	-	-	-	-	OTROS PASIVOS FINANCIEROS	-	-	-	-	-
OTROS ACTIVOS FINANCIEROS	-	-	-	-	-						
VARIACION NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS	12.356	2.763	2.300	-11.794	5.625	VARIACION NETA DE PASIVOS FINANCIEROS	270.541	3.688	41.900	-198	316.932
						CAPACIDAD () O NECESIDAD (-) DE FINANCIACION	-256.185	-926	-39.600	-11.596	-310.307
T O T A L	12.356	2.763	2.300	-11.794	5.625	T O T A L	12.356	2.763	2.300	-11.974	5.625

LA PUBLICACIÓN DE ESTA REVISTA FUE AUSPICIADA POR LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO A TRAVÉS DE LA SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO.