

REVISTA DE LA ASOCIACION  
INTERAMERICANA  
DE PRESUPUESTO PUBLICO

Apartado Postal 8139 - Caracas 101 - Venezuela  
Teléfono: 781.72.67 - Cables: PREPUB

COMITE EDITOR:

Antonio Amado (Brasil); Arnoldo Beltetón (Guatemala); José Bustani H. (México); Jorge Irisity (Uruguay); Jorge Israel (Chile); Jorge A. Nardacchione (Argentina); Jorge Ripa (Argentina); José Vte. Rodríguez A. (Venezuela); Luis Rodríguez M. (Venezuela); Tildo Tombini (Brasil) y Lee Ward (Chile).

**Secretario del Comité Editor:** Jorge Irisity.

**Distribución:**

CENTRO DE DOCUMENTACION DE ASIP  
Edificio Capriles - Oficina 2102 - Plaza Venezuela - CARACAS



# ASOCIACION INTERAMERICANA DE PRESUPUESTO PUBLICO

CONSEJO DIRECTIVO (PERIODO 1976/1977)

Presidente:

Sr. José Vicente Rodríguez Aznar (Venezuela)

Vice-Presidentes:

Sr. Antonio Alves de Oliveira Neto (Brasil)

Sr. José María Linares (Argentina)

Vocales:

Sres. Bolívar Lupera (Ecuador); Gustavo Acuña (Argentina);  
Juan Carlos Vinelli (Perú).

Auditor:

Sr. Arnoldo Beltetón (Guatemala).

Suplentes:

Sres. Marco Tulio Banegas (Honduras); Alfonso Retana  
(Costa Rica); Enilda Robles (Panamá); Justo Rodríguez  
(Venezuela); Jorge Estupiñán (Ecuador); Jorge Ripa  
(Argentina); José Bustani Hid (México).



**REVISTA DE LA  
ASOCIACION  
INTERAMERICANA  
DE PRESUPUESTO  
PUBLICO**

Caracas - Venezuela

No. 9

Marzo de 1978

Los trabajos y artículos de esta publicación pueden ser reproducidos total o parcialmente con mención de autor y referencia expresa de haber sido tomados de la Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP).

Este Número de la Revista de ASIP ha sido publicado con el apoyo de la Asociación Brasileña de Presupuesto (ABOP).

# SUMARIO

1. EDITORIAL	9
2. TEMAS	
<b>Control presupuestario de instituciones descentralizadas y empresas del Estado.</b>	15
<b>Sistema gerencial de acompañamiento físico-financiero. (GRAFO).</b>	41
<b>Los sistemas administrativos y el presupuesto por programas.</b>	107
<b>Las reformas presupuestarias en los países en desarrollo.</b>	131
<b>Rol de la administración pública en los países en vías de desarrollo.</b>	147





## EDITORIAL

Mientras esta Revista No. 9 está en los talleres de la imprenta, se estará celebrando en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, una Asamblea General Extraordinaria e, inmediatamente después, la II Asamblea General Ordinaria de nuestra Asociación.

La Asamblea Extraordinaria tiene como propósito reformar los estatutos de ASIP para hacerlos más cónsonos con los requerimientos de funcionamiento, a la luz de las experiencias adquiridas en los últimos años. En efecto, la concepción y formas de proceder de la Asociación se han ido transformando positivamente en la medida en que se han ido creando Asociaciones Nacionales de Presupuesto Público en los distintos países, con autonomía operativa pero vinculadas a los principios generales de la Asociación Interamericana.

Los estatutos aprobados en el año 1973 en la Asamblea celebrada en Santiago de Chile, daban a la Asociación el carácter de una agrupación de profesionales e instituciones especializada en el campo del presupuesto público. Posteriormente, la Asamblea Extraordinaria celebrada en Caracas en el año 1976 introdujo una reforma sustancial a los estatutos, al establecer las Asociaciones Nacionales y convertir a la ASIP en un órgano federativo, el cual está constituido por las diferentes asociaciones de los países; esta reforma representó un cambio fundamental en la concepción

original de nuestra Asociación, dotándola de una dinámica autónoma en la organización, funcionamiento y responsabilidades dentro de cada país. Se corrigió en buena parte la dificultad que significaba tener centralizadas esas tareas en la Sede de la Asociación, máxime con las limitaciones de recursos financieros y de personal que siempre ha tenido nuestra entidad.

La creación de Asociaciones Nacionales en diez países, aunque con distinto grado de desarrollo en sus actividades, es uno de los principales logros que presenta la Asociación en el relativo corto tiempo de funcionamiento.

En la actualidad existen Asociaciones Nacionales de Presupuesto Público en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y Venezuela; y están en proceso de constitución jurídica las de Honduras, México y Perú. Los afiliados de dichas entidades, más los afiliados directos a ASIP de otros países en los que aún no se ha constituido su asociación nacional, alcanzan a un total de 2.600 profesionales con responsabilidad presupuestaria en los diferentes aspectos de gestión, investigación, docencia o asesoría.

Por otra parte, las actividades de ASIP se han incrementado significativamente, llegando a realizar tareas de reconocido mérito en los países y en las instituciones que han sido beneficiarias de ellas, especialmente en el campo de la docencia y la investigación; además se ha dado apoyo a las iniciativas particulares de diferentes Asociaciones Nacionales.

En el próximo número de nuestra Revista, se publicará el informe de las actividades cumplidas por ASIP con mo-

tivo del cambio de autoridades que deberá producirse en la II Asamblea Ordinaria, por vencimiento del período de los actuales directivos. En esa oportunidad se informarán con suficiente detalle las tareas realizadas. Sin embargo, para respaldar lo que estamos afirmando, basta mencionar el contrato celebrado por la Asociación Brasileña de Presupuesto Público —ABOP— con el Instituto de Planeamiento Económico y Social, tomando a su cargo la realización de una vasta investigación en materia de presupuestos municipales. Al informar sobre este contrato, el Presidente de ABOP, Dr. Antonio Alves de Oliveira Neto, señaló: “Aseguro que la realización de este trabajo debe ser considerado como un fruto más de la semilla plantada cuando se creó ASIP que, germinando, resultó en las Asociaciones Nacionales y en la vinculación —hoy existente— entre los profesionales dedicados a la administración presupuestaria, así como a la rápida posibilidad de su movilización por la región para la realización de estudios de tan alta magnitud.”

Además de ese magnífico ejemplo respecto a las posibilidades de acción y crecimiento de una Asociación Nacional, han adquirido especial desarrollo las actividades docentes y de asesoría que en los dos últimos años cumplió ASIP. En colaboración con el Gobierno de Honduras se lleva a cabo un amplio programa de capacitación que incluye la reorganización del Centro de Adiestramiento de Hacienda y con organismos docentes de Venezuela, en cooperación con la Asociación Venezolana de Presupuesto Público —AVPP—, un programa de capacitación en las áreas de planificación, presupuestos y sistemas administrativos vinculados.

Sin embargo, la gran labor desarrollada hasta el presente por ASIP no ha estado exenta de dificultades. El inte-

rés y las posibilidades en cada país no han evolucionado con igual ritmo; el manejo administrativo-financiero de la Asociación se ha caracterizado —siempre— por sus limitaciones financieras. Ha sido difícil mantener un sistema de recaudación de cuotas individuales que significan transferencia de divisas al exterior, cuando dichas cuotas debían pagarse en la Sede; posteriormente —desde la implantación de la organización federativa— las Asociaciones Nacionales no han logrado regularidad en la percepción de las cuotas de sus afiliados ni en sus aportaciones a ASIP. Como consecuencia de lo anterior, el mayor porcentaje del financiamiento de ASIP se ha sustentado en eventuales aportes gubernamentales, con excepción del otorgado por el Gobierno de Venezuela que ha sido mantenido desde que se constituyó la Asociación para el sostenimiento de los gastos de la Sede; también se han obtenido recursos como consecuencia de convenios de cooperación con otros países en programas docentes y de asesoría.

La nueva Reforma de los estatutos de ASIP tiene dos aspectos fundamentales tendientes a darle mayor efectividad a la entidad. En primer lugar se pretende simplificar el funcionamiento de sus órganos de dirección ejecutiva, eliminando las dificultades operativas de un Consejo Directivo cuyos miembros residen en distintos países, como es la situación actual. En segundo término, se propone la creación de un Consejo Deliberante integrado por un representante de cada Asociación Nacional y los Directores de Presupuesto de los países, como miembros natos. La participación —a título personal y profesional— de los Directores de Presupuesto en el Consejo Deliberante, que será el órgano de orientación y programación de la ASIP, viabiliza orgánicamente la consulta sobre los problemas, avances y retrasos

en la aplicación de las técnicas de presupuesto y permitirá encuadrar los proyectos de investigación, docencia, publicaciones y asesoría de ASIP en los temas y áreas de interés directo de cada país.

Se espera que con la reforma propuesta, la ASIP consolidará una valiosa experiencia y se proyectará definitivamente como una entidad de importante participación en el progreso de los temas teórico-prácticos de la planificación y los presupuestos públicos y su aplicación en los países de la región.

Por último, queremos referirnos a la Revista de la Asociación, cuya publicación es una de las tareas más importantes que desarrollamos, pero a la vez de más difícil cumplimiento con la periodicidad que nos hemos propuesto. Los afiliados y suscriptores habrán apreciado que después de una etapa de aparición sistemática, la Revista se discontinuó, especialmente por problemas de financiación. Esperamos haber resuelto dicho problema con el acuerdo coordinado de distintas Asociaciones Nacionales, que se han comprometido a sufragar su costo al editarse en sus respectivos países. Esperamos que este vínculo silencioso de relaciones técnicas entre ASIP y sus afiliados, vuelva a transformarse en un vínculo de intercambio de experiencias y enfoques teóricos y sirva para que los distintos afiliados expresen sus opiniones.

**José Vicente Rodríguez Aznar**

Caracas, marzo de 1978.



**CONTROL PRESUPUESTARIO  
DE INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS  
Y EMPRESAS DEL ESTADO**

Este trabajo fue preparado y presentado por la Secretaría Ejecutiva de ASIP sobre la base de un documento de trabajo preliminar del Dr. Gonzalo Martner, Miembro Honorario de ASIP.

---

Trabajo presentado por ASIP a la III Reunión de Directores de Presupuesto y Contabilidad de Centroamérica y Panamá. (Panamá, Junio de 1977).

---





## **1. DEFINICIONES DEL AREA DESCENTRALIZADA. DEFINICION DE EMPRESAS ESTATALES. DEFINICION DE INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS.**

Entendemos por área descentralizada, aquella parte del sector público de la economía formada por instituciones sin fines de lucro y por empresas que ejecutan programas especiales y poseen cierto grado de descentralización o autonomía. Con este objeto, las entidades que forman parte de esta área cuentan con fondos y cuentas que se administran con relativa independencia y el detalle de sus operaciones queda fuera del presupuesto fiscal o central del gobierno.

Por oposición al área descentralizada, las oficinas, servicios o dependencias del Gobierno Central carecen de ingresos propios, separados, y menos de patrimonio independiente. Sus operaciones y los gastos a que dan origen se financian con cargo al presupuesto de la nación o presupuesto fiscal. Por tal motivo, el control presupuestario del área centralizada del sector público resulta más sencilla.

Distinto es el caso del área descentralizada. La autonomía que se concede a las entidades que la forman, plantea a las autoridades centrales no pocos problemas. Los Ministros de Hacienda, Planificación y de las ramas de la economía, pueden perder el control de lo que sucede en esta área. Las políticas financieras y las políticas generales llevadas a cabo por las entidades, cada una por separado, pueden apartarse de los lineamientos generales establecidos por los Departamentos de Tesorería y Planificación, pueden chocar entre sí y anularse mutuamente y de este modo, frustrar los propósitos y objetivos del Gobierno. Individualmente consideradas y con mayor razón en conjunto, las entidades del sector descentralizado pueden tener una enorme influencia en el mercado interior, en la tendencia de los precios, en las remuneraciones del trabajo, en los abastecimientos y en la disponibilidad de divisas. Por todo ello, el control de este importante sector de la economía es una tarea clave en el éxito de la política gubernamental.

El área descentralizada se compone de empresas e instituciones.

Las empresas operan en un mercado. Realizan compras y ventas. El problema de si su objetivo es obtener ganancias, se discutirá

más adelante. Martner (1) distingue los siguientes tipos de empresas: auxiliares, gubernamentales (comerciales y financieras) y públicas independientes. Albano (2) en su clasificación institucional distingue las auxiliares, gubernamentales, productoras de bienes o servicios esenciales, de economía mixta y autónomas.

Las instituciones descentralizadas se diferenciarán de las empresas públicas, para los efectos del análisis que sigue, fundamentalmente por la vinculación financiera con respecto a los mercados. Si el organismo depende del mercado en una medida decisiva, lo consideraremos como empresa. Si la dependencia con respecto al mercado es menor o secundaria, entonces su tratamiento será como institución.

## **2. EL CONTROL PRESUPUESTARIO COMO CONTROL DE LA GESTION DE LOS ENTES. CINCO CENTROS DE CONTROL: FINANCIERO, SECTORIAL, PROGRAMATICO, LEGAL E INTERNO.**

La marginación de las operaciones del área descentralizada del presupuesto gubernamental no significa que no deban estar sujetas a presupuesto y, por tanto, a un control.

Si el presupuesto individual o el presupuesto conjunto del sector, enmarcados en la planificación gubernamental, expresan la política de las autoridades económicas, el control presupuestario permite evaluar el grado de cumplimiento de la misma, sus efectos reales y su relación con las metas y objetivos planteados. Lo que caracteriza al control presupuestario es que la comparación entre la previsión y la ejecución (comparación de las cifras que *debieran* ser con las cifras que *son*) se hace de una forma metódica y regular. El control presupuestario no sólo constata y compara cifras sino que implica a continuación un análisis riguroso tanto de las cifras previstas inicialmente para confirmar su realismo, como de los resultados alcanzados y la explicación de las desviaciones entre una serie y otra.

¿Quiénes ejecutan el control presupuestario del área descentralizada? En la práctica latinoamericana se dan tres centros externos y uno interno, vale decir, al interior de la entidad.

Los centros externos son: 1) La Contraloría General que se ocupa fundamentalmente del control legal de las operaciones. 2) La Oficina del Presupuesto o del Tesoro, que vigila principalmente que los aportes presupuestados del Gobierno al área descentralizada se utilicen de acuerdo a lo previsto, y que se cumplan los aportes del área hacia el presupuesto central. 3) La Oficina de Planificación o Programación, que analiza el control en función del cumplimiento de la entidad de los planes y políticas trazados. 4) La Oficina de Control (presupuestario y de planificación) sectorial, a nivel del Ministerio del cual depende la empresa o institución descentralizada.

El centro de control interno tiene por objeto supervisar en detalle cada una de las reparticiones de la institución o empresa; y velar por el cumplimiento de las tareas financieras y físicas que se le han encomendado a la entidad.

### **3. CONTROL EN LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS**

#### **3.1. Clasificación de las instituciones descentralizadas. Estructura financiera típica. Criterios de evaluación para el control presupuestario.**

Martner (3) clasifica las instituciones descentralizadas en los siguientes grupos: Institutos de fomento, Institutos previsionales, institutos educacionales e instituciones autónomas para prestar servicios a las empresas o a las familias. Siendo éstos los grupos más importantes y más desarrollados en América Latina, habría que agregar otros de más reciente expansión: instituciones médicas y sanitarias, instituciones de investigación científica y tecnológica, e instituciones de promoción social (ancianos, niños, trabajadores, etc.).

No obstante la diversidad de objetivos que puede caracterizar a las instituciones descentralizadas, se puede encontrar características comunes a todas ellas, las que permiten establecer una estructura financiera típica.

Ya se dijo que el rasgo que diferencia a la empresa de la institución descentralizada es la importancia de los ingresos que provienen de la venta de bienes y servicios. En las instituciones des-

centralizadas, siendo ésta un factor secundario, el financiamiento de las actividades programadas no depende de sí misma. Por lo tanto, en este terreno las instituciones descentralizadas son pasivas, y el criterio central presupuestario que las rige, en general, es el equilibrio entre ingresos y gastos.

### CUADRO No. 1

#### ESTRUCTURA PRESUPUESTARIA TÍPICA DE UNA INSTITUCIÓN DESCENTRALIZADA

INGRESOS	GASTOS
1. Aportes del Presupuesto Central	1. Gastos de Administración General
2. Ingresos por tributos y tarifas totales o parciales	2. Gastos de funcionamiento según programas
3. Ingresos por cobro de servicios prestados y rentas de inversiones	3. Inversiones reales y financieras

El criterio de racionalidad presupuestaria podría formularse así: con los ingresos dados, realizar el máximo de los objetivos. En tales condiciones, las instituciones deben ser impulsadas a reducir al mínimo los gastos necesarios para realizar los programas propuestos. Los recursos así liberados podrán ser destinados a ampliar los programas de la institución, o bien, vía la reducción de los aportes centrales, a financiar otros objetivos del gobierno central.

El criterio señalado funciona bien en los diversos tipos de instituciones descentralizadas. En los organismos de seguridad social que siguen el sistema de capitalización, en vez del sistema de reparto, se plantea una diferencia importante. Aquí la formación de excedentes que se imputan en cuentas individuales de los asociados y que se invierten para producir renta, pasa a ser un objetivo esencial del organismo. En cuanto a las instituciones financieras de fomento, puede darse el caso que se explicita un objetivo de obten-

ción de excedentes; pero, en la medida que éstos se hallan en función de una política de inversiones destinada a obtener renta y en la medida en que ésta se va convirtiendo en un factor decisivo en los ingresos de la institución, ésta pasará a tener el tratamiento de empresa financiera o banco de inversiones.

### **3.2. Control presupuestario de los ingresos.**

Enfocaremos el control presupuestario de los ingresos en dos fases. En la primera se trata de la revisión si las sumas presupuestadas son realistas y posibles de alcanzar. En la segunda, de la comparación entre los resultados reales y los presupuestados.

#### **3.2.1. Aportes del Presupuesto Central.**

Si éste es el rubro determinante del financiamiento de la institución, su control en la primera fase se reduce por una parte, a la fijación de los objetivos programáticos asignados a la institución, y por la otra, a las disponibilidades del Presupuesto Central y los criterios de asignación general. En la segunda fase, el control está destinado a consignar las causas de la diferencia entre una y otra cifra. Una cifra real inferior a la presupuestada será imputable a la autoridad del Ministerio que supervisa la institución o del Ministerio de Hacienda. Una cifra superior será explicada sólo en función de suplementos concedidos a la suma original, los que darán origen en su momento a análisis de los gastos, déficit de otros ingresos o bien cambios o expansión de los programas reales.

#### **3.2.2. Ingresos por tributos o tarifas, o participaciones en los mismos**

En la primera fase de control, los cálculos de este tipo de ingresos implican un análisis de la fuente gravable y de los cambios en las tasas tributarias. Por ejemplo, un estudio de las condiciones del mercado y de la venta de las materias primas básicas de las cuales se obtienen los tributos. En la segunda fase, cuando las diferencias son apreciables, no sólo habrá que revisar los supuestos acerca de los rendimientos de la materia gravable donde pueden haberse producido serios errores, sino que el problema de la evasión pasa a tener una gran importancia.

En las instituciones descentralizadas en que este tipo de ingresos tiene un peso significativo, como es el caso de los institutos de

seguridad social, el control de la evasión pasa a un primer plano. El control presupuestario exterior deberá revisar, por ejemplo, el funcionamiento de las oficinas de recaudación, el trabajo de inspectoría, la labor de los abogados encargados de los juicios de cobro, y el estado de las deudas pendientes de pago.

### **3.2.3. Ingresos por cobro de servicios prestados y rentas de inversión**

Estas fuentes de ingresos son por definición, como ya se dijo, secundarias, en el área descentralizada no empresarial. Es el caso, por ejemplo, del ingreso por matrícula, en las universidades; o del ingreso por tarifas de atención hospitalaria. En las instituciones financieras de fomento, los intereses de préstamos o los dividendos por participaciones, se consideran también como parte secundaria de los ingresos presupuestarios. El problema de si esta fuente de ingresos debe ser o no principal y por tanto el carácter de empresa que convenga o no otorgarle a estos organismos, cae fuera del tema de este trabajo.

Aquí también procede controlar el grado de realismo de los cálculos presupuestarios en que se basan los ingresos estimados. Las diferencias ex-post exigirán una investigación que determine las causas que las motivaron en cada caso. El énfasis, por cierto, ha de ser colocado en los mecanismos de percepción de la institución y en la revisión de las tarifas por unidad, para determinar si los criterios con que se fijan son aceptables o son los fijados por la autoridad. Las instituciones que perciben rentas, sea por acciones, bonos u otros títulos, deben someterse a un control de las fuentes mismas de tales rentas, y si ellas reflejan los objetivos de la institución y la preocupación por obtener rendimientos adecuados o normales.

Como este tipo de ingresos es esencial en las empresas del área descentralizada, en su momento examinaremos más a fondo su control presupuestario.

### **3.3. Control presupuestario de los gastos.**

En el control presupuestario de los gastos, tiene una cierta importancia de principios la proporcionalidad entre los tres tipos de gastos delineados como típicos en el Cuadro No. 1. En todo caso, la evaluación debe tomar en cuenta no sólo los principios generales sino el carácter y los objetivos de la institución descentralizada. Analicemos cada uno de los tipos de gastos establecidos.

### 3.3.1. Gastos de operación según programa

Tratándose de instituciones educacionales o de salud, por ejemplo, este tipo de gastos son aquellos directamente vinculados a cada uno de los objetivos parciales de la institución. Así, en el caso de una universidad, generalmente las funciones principales son tres: 1) docencia; 2) investigación; y 3) extensión.

Precisamente la técnica del presupuesto por programa tiene por objeto llegar a calcular lo más exactamente los costos necesarios o directos que se requieren para "producir" tales o cuales objetivos.

En este trabajo daremos por conocida la técnica y los problemas que deben superarse para el establecimiento del presupuesto por programa. Sólo es conveniente enfatizar algunos aspectos que son relevantes, desde el ángulo del control presupuestario.

En primer término, el empleo de los métodos contables. La institución descentralizada debe contar con una adecuada contabilidad de costos. Ello permitirá llegar a determinar costos por unidad de servicio proporcionado u objetivo trazado, lo cual permite profundizar el control presupuestario y el análisis consiguiente. El presupuesto por programa introduce desde ya un cambio esencial en algunos viejos principios de contabilidad fiscal. En ésta prevalece el criterio del gasto pagado, mientras que en aquel rige el principio del gasto devengado. Igualmente, el concepto de provisión de gasto es necesario tenerlo en cuenta para una adecuada contabilidad de costos.

En segundo término, el diseño estadístico de los indicadores reales. En este sentido, se exige una labor creadora para determinar cuáles son los índices estadísticos más adecuados. Tratándose de un centro de estudios superiores o de un hospital, hoy en día resulta fácil y generalmente conocido, el establecer los índices adecuados. Pero tratándose de un instituto de investigación científica, o de un organismo de promoción social, destinado, por ejemplo, a elevar la participación de los campesinos, ya no es tan fácil confeccionar las mediciones estadísticas. En tales casos cabe recurrir a índices indirectos que sólo pueden ser usados teniendo en cuenta sus limitaciones. Por ejemplo, en el primer caso, un índice indirecto

to podría ser la cantidad de material teórico producido, el número de investigaciones realizadas, considerando en ambos casos una calidad standard previamente determinada. En el segundo caso, puede medirse el número de visitas realizadas en el terreno, etc.

La solución adecuada del problema de los indicadores reales o "físicos" (tratándose de servicios, esta última denominación sólo puede tener un sentido figurado) es esencial, no sólo desde el punto de vista de la planificación de la actividad de todo el sector público, sino también desde el ángulo puramente financiero. El control presupuestario sólo puede ejercitarse con un sentido inteligible y a la vez útil, si se basa en un adecuado sistema de indicadores reales.

Las instituciones descentralizadas, en lo que respecta al control presupuestario de sus programas y actividades, no plantean en sí mismas diferencias con respecto a las instituciones centralizadas. Aquellas tienen la ventaja, al menos teórica, de una mayor autonomía legal para modificar el "cómo hacer", el "cómo organizar" los medios, los recursos humanos y materiales para el cumplimiento de los fines u objetivos de la institución. En tal sentido es que el control presupuestario puede y debe ser más exigente a la hora de medir la efectividad de los programas y el rendimiento de los medios. Por otra parte, las ventajas de esta autonomía y de un control presupuestario a posteriori son tales, que con el tiempo es evidente que esta autonomía se irá extendiendo a las ramas centralizadas de la administración gubernamental.

### **3.3.2. Gastos de administración generales.**

En la medida en que se va perfeccionando la imputación de gastos por programa, se va reduciendo la magnitud de este rubro. En él, como en un "cajón de sastre", va quedando un poco de todo, como así también los gastos que son en verdad de orden general, como los de dirección o gerencia. Ciertamente que es posible encontrar criterios para imputar a uno u otro programa en cuotas todos los gastos generales. La práctica y el carácter de la institución dirán la conveniencia de hacerlo.

### **3.3.3. Los gastos corrientes.**

La suma de los rubros anteriormente analizados constituye los llamados gastos corrientes. Es conveniente tener en cuenta que



el conjunto de estos gastos tiene dos esquemas de clasificación, ambos necesarios para el análisis.

El primer esquema, distribuye los gastos por objeto y finalidad. Este esquema, recomendado por el Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestaria (San José de Costa Rica, 1962), aunque de origen tradicional, sigue siendo aplicable en el presupuesto por programa, a nivel de cada institución. Es útil también, como información a nivel del conjunto del área descentralizada y de todo el sector público.

El segundo esquema, denominado "clasificación económica", es útil solamente a nivel agregado y tiene por objeto servir al análisis del comportamiento global del sector público dentro de la economía.

En el primer esquema, se opera generalmente con seis ítems principales. En la clasificación económica, se opera con dos que son: gastos de operación o de consumo; y gastos de transferencia.

#### **3.3.4. Los gastos de capital**

En términos generales, este ítem requiere su descomposición en inversión financiera e inversión real.

La inversión real en la institución descentralizada mide ciertamente el objetivo de expansión física y la magnitud de la misma. La inversión financiera es también un índice, pero hay diferencia con la anterior. La inversión real amplía la capacidad de desarrollar sus actividades y programas, a la vez que este incremento de capacidad lo es también de la capacidad del país. En tanto, la inversión financiera aumenta también la primera, tanto física como de nuevos ingresos, pero no así la capacidad del país. La distinción es más bien macroeconómica y sirve para este tipo de análisis.

Desde el punto de vista de gestión presupuestaria a nivel de la institución, la distinción carece de relevancia. En cambio, sí tiene gran importancia la separación dentro de los gastos de capital y análisis de los gastos de amortización de las deudas de la institución.

La amortización de las deudas de la institución tiene más implicancias que su simple relación con los gastos de capital. Dice relación con la contratación de nuevos créditos, lo que define el endeudamiento neto; con la composición de la deuda, según los plazos; con las tendencias y posibilidades a largo plazo de los ingresos de la institución; con la liquidez inmediata.

El control presupuestario de los pagos de la deuda de la empresa resultan más sencillos dada la naturaleza fija de estas obligaciones, una vez fijada la política de la institución en materia de créditos y obligaciones.

En cambio, el control de las inversiones sí que resulta un problema que requiere más atención. En especial aquellas entidades cuya finalidad específica es de proporcionar créditos y fondos a terceros, o realizar grandes construcciones. En este último caso, nos referimos a entidades que construyen viviendas, edificios u obras públicas en general.

El control presupuestario comienza aquí por el examen de los proyectos de inversión y sus respectivos presupuestos. Los organismos contralores asumen aquí, de partida, una gran responsabilidad. Las diferencias que más tarde se produzcan entre los gastos reales y los presupuestados pueden en primer término ser imputables a cálculos subestimados en los presupuestos, aprobados por los propios contralores. De no ser así, el examen de las cuentas deberá estar siempre en relación con el avance de las obras y con las modificaciones que se prevén en el costo total de la misma.

Desde el punto de vista del control presupuestario sobre las instituciones descentralizadas que realizan o supervisan grandes inversiones, resulta un gran apoyo el establecimiento de métodos de planeación de proyectos y procesos, como el Método de la Línea Crítica (CPM) y el Método Pert. Estos métodos, entre otras ventajas, "permiten determinar anticipadamente y con gran precisión los recursos requeridos en cualquier momento durante la ejecución del proceso", (4) con lo cual se facilita el proceso de control presupuestario.

#### **4. CONTROL PRESUPUESTARIO EN LAS EMPRESAS ESTATALES. EVALUACION FINANCIERA. CRITERIOS A NIVEL DE EMPRESA Y A NIVEL DEL AREA DE EMPRESAS ESTATALES. EL PRESUPUESTO DE LA EMPRESA PUBLICA.**

Las empresas del Estado admiten diversas clasificaciones. Atendiendo a su naturaleza original, Martner las clasifica en: auxiliares, gubernamentales y públicas independientes (5). Una clasificación más común las ordena según ramas de la actividad económica a que pertenecen: agropecuarias, mineras, energéticas, comerciales, etc.

A pesar de las diferencias en cuanto a la naturaleza y objetivos de las empresas, los objetivos y las técnicas del control presupuestario son esencialmente las mismas para todos los casos.

Lo común para todas las empresas del Estado es que producen bienes o proporcionan servicios a cambio de un pago por los mismos. No se trata, por tanto, de bienes y servicios gratuitos. Se establece así una proporcionalidad entre el volumen de la producción entregada y los ingresos obtenidos por la venta. Esta proporcionalidad es independiente de si la empresa obtiene o no utilidades. La no obtención de utilidades, desde el punto de vista del control presupuestario, está previamente definida en el propio presupuesto y debe ser mirada como un subsidio otorgado por el gobierno central.

Considerada la ganancia o pérdida como una categoría presupuestaria más, previamente establecida, el juzgamiento de la actividad de la empresa estatal se reducirá a las desviaciones presentadas entre la cifra presupuestada y el resultado final. Obviamente la ganancia o pérdida no es una categoría presupuestaria cualquiera y por eso merecerá en todo caso una atención especial del control presupuestario y será uno de los índices más importantes para la evaluación financiera de la empresa.

El control y el análisis presupuestario de las empresas estatales en su conjunto, plantea consideraciones diferentes del análisis individual.

Aquí interesa, en primer término, el impacto financiero de conjunto del sector de empresas estatales sobre el Presupuesto Gubernamental.

Desde el punto de vista de las autoridades de gobierno, interesa saber si este impacto será positivo o negativo. En otros términos, si el presupuesto deberá subsidiar al conjunto del sector, o si por el contrario, recibirá ingresos netos del mismo. El impacto, en cada caso, puede ser nulo, pequeño o de gran consideración.

En la experiencia latinoamericana, el impacto de conjunto ha variado entre cero y grande, pero generalmente ha sido negativo. Sin embargo, en los últimos años, las nacionalizaciones de grandes empresas extranjeras altamente rentables están modificando grandemente esta situación.

Es probable que en el futuro el enfoque de conjunto del sector empresas del estado, pase a ser un elemento muy importante en la política presupuestaria y financiera de los gobiernos.

Hay otro enfoque de conjunto, sin embargo, que ya hoy tiene gran importancia: el enfoque desde el punto de vista de la planificación. Hay aquí tres planos a considerar: el plano sectorial, el plano nacional y el plano regional.

En el plano sectorial, como lo explica Jorge Irisity, se pueden dar diversas situaciones:

“a) Una empresa cuya acción total se encuadre en un Programa y que en ella se centre toda la responsabilidad de la ejecución. En este caso, para el Plan Sectorial, esta empresa es un programa y sus objetivos constituyen una parte de los objetivos del sector.

b) Una empresa cuya acción total pueda desagregar dos o más programas. Un ejemplo es el de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland del Uruguay, que tiene varias líneas de producción en áreas tan dispares como la refinación de petróleo, la producción de cemento y la destilación de bebidas alcohólicas.

c) Una empresa cuya acción, ya sea en un programa o en más, está integrada a algún objetivo mayor en el orden sectorial y entonces, total o parcialmente, haya parte de un programa inter-institucional." (6)

En el plano sectorial, el presupuesto por programa adquiere una gran importancia. Se debe tener en cuenta que, a menudo, hay sectores como transportes, energía, financiero, donde el peso de las empresas estatales es de gran importancia, si no decisivo.

En el plano regional, el presupuesto de la empresa estatal, debido generalmente al tamaño de ellas, tiene un gran impacto. Hay vastas regiones cuyo desarrollo depende por entero de la política de las empresas estatales allí instaladas. El control y el análisis presupuestario debe expresar claramente los efectos que las desviaciones del presupuesto ejercen en la economía regional.

A nivel nacional, la planificación financiera de las empresas estatales tiene gran importancia para la política monetaria y crediticia. Los Bancos Centrales, todo el sistema bancario, puede estar sometido a fuertes tensiones por los requerimientos de las empresas estatales. El control presupuestario de conjunto —como también individual— es vital para planificar la expansión monetaria y crediticia.

También a nivel nacional el impacto de las empresas públicas sobre el mercado de divisas es o puede ser considerable. En consecuencia, un presupuesto de divisas individual y de conjunto del sector será necesario y su control de gran importancia para la política de divisas del país.

A diferencia de las instituciones descentralizadas, el presupuesto de la Empresa Estatal será la expresión integrada de sus distintos programas y funciones. Así, por ejemplo, el presupuesto de operaciones productivas, el presupuesto de resultados (ganancias y pérdidas), el presupuesto de caja y el presupuesto de inversiones.

En este sentido, las técnicas presupuestales desarrolladas por las empresas privadas pueden y deben ser aplicadas a las empresas públicas.

Por otro lado, la técnica de presupuesto por programas —desarrollada en la administración pública— permite planificar el cumplimiento físico de los objetivos y evaluar la ejecución de los distintos programas. El presupuesto por programa unifica los puntos de vista financiero y físico para los efectos de una evaluación de conjunto de las empresas públicas.

#### **4.1. Control presupuestario de los ingresos**

Siguiendo la técnica de empresa privada, el presupuesto de ingresos y su control en la empresa pública equivale al presupuesto de ventas. En la base del mismo están el estudio del mercado y la evolución de sus tendencias como así también el pronóstico sobre precios o la política de precios y los planes de producción.

En lo que se refiere a los ingresos, el control presupuestario involucra dos aspectos: el pronóstico y la programación conciente. El pronóstico dice relación con las condiciones objetivas que constituyen un dato para la empresa sobre las cuales ella no tiene control. La programación conciente es la decisión de la empresa de alcanzar tales metas de producción y ventas físicas, contratos de venta, etc.

En las empresas públicas monopolistas, los precios de venta constituyen una política decidida por la empresa, no obstante lo cual ella no puede dejar de considerar los efectos que sobre los volúmenes de venta pueden ejercer las fuerzas de la competencia de productos o servicios similares.

El control presupuestario de los ingresos permitirá juzgar por un lado, el grado de dominio o conocimiento de la empresa de los factores estructurales y coyunturales del mercado; y por el otro, la capacidad de ejecución y realización de los directivos de la empresa.

Las alteraciones negativas en el comportamiento real de los ingresos determinan o exigen la adopción oportuna de medidas que afectarán los costos totales de producción o de servicios.

El control presupuestario está destinado a recomendar tales medidas cuando el análisis determina que esos cambios negativos son persistentes y no transitorios.

## 4.2. Control presupuestario de los costos

En no pocas empresas públicas, particularmente aquellas que son más antiguas o están bajo la dependencia directa de un ministerio, el principal obstáculo a remover es la orientación legalista de su sistema contable (\*). La empresa pública no puede operar con eficiencia sin una adecuada contabilidad de costos. Entre otros requisitos, esta contabilidad debe permitir la realización de auditoría en cualquier momento.

El cálculo de costos supone el empleo de medidas físicas y coeficientes de rendimiento. Ello permite, a su vez, la medición física de las realizaciones o metas, el control del grado de avance en el desarrollo de los diferentes programas con relación a las metas y la evaluación de la eficiencia relativa de la administración y dirección de la empresa. El empleo de standard de gastos, insumos físicos y tiempos de operación, facilita el control presupuestario.

En el control presupuestario de los costos —al igual que en los ingresos— hay dos aspectos que evaluar. El primero es el factor objetivo dado, de una vez, por la tecnología a usar, por las instalaciones, por los precios de los insumos, la política de remuneraciones y empleo establecida por el Gobierno Central. Aquí se evalúa el grado de realismo de los administradores. El segundo es la acción consciente y comprometida de las autoridades de la empresa. En este aspecto, el control presupuestario permite evaluar la política de la empresa en materia de compras, el grado y eficacia de utilización de las instalaciones, equipos, edificios, el manejo de los servicios generales de la empresa —energía, transportes, etc.—, la administración de los stocks y la política laboral.

El control presupuestario de los costos debe, en último término, contribuir a elevar la eficiencia y la productividad de las operaciones de la empresa.

---

(\*) De acuerdo con esta orientación, se ignora completamente la necesidad de contar con una contabilidad de costos.

### 4.3. Control presupuestario de las inversiones

a) Es sabido que la categoría económica de “la inversión” tiene un lugar clave en la política económica; de allí la importancia de un control permanente de su evolución periódica. Las empresas del Estado llevan a cabo un volumen importante y estratégico de la inversión nacional.

b) Todas las empresas públicas realizan inversiones. Algunas de ellas —como las de generación eléctrica o de construcciones de infraestructura— tienen presupuestos de inversión de gran magnitud y a menudo con una tasa de crecimiento elevado.

c) El presupuesto de inversiones lo integra todo cuanto se refiere a las instalaciones nuevas así como los gastos de mejoras y perfeccionamiento. Contablemente, todo aumento en los activos de la empresa se considera inversión.

d) El presupuesto de inversiones ha de mostrar, por una parte, los recursos con los cuales ellas se financian; y por otra, las diversas finalidades a las cuales están destinadas. En este sentido, es importante para el control presupuestario macroeconómico la distinción entre inversiones de expansión, de renovación y de modernización.

Esta distinción plantea, en principio, un orden de prioridades: renovación, modernización y expansión para el caso de una reducción de los fondos a invertir o ante la necesidad de efectuar cortes bruscos de magnitud. Naturalmente no se trata de una prioridad rígida.

El control presupuestario parte de la base de que las inversiones consignadas están ya seleccionadas de acuerdo con su rentabilidad o conveniencia. El permite detectar el cumplimiento tanto de los créditos y otros recursos de financiamiento, como la materialización en construcciones o adquisición de equipos y maquinarias, a los precios estipulados en el presupuesto. Al mismo tiempo, se controla el avance físico de las obras e instalaciones proyectadas.



#### **4.4. Control presupuestario de caja**

El papel de este presupuesto es prever oportunamente los fondos necesarios para todos los pagos, por los más diversos ítems, que tiene que hacer la empresa. El presupuesto de caja se formula una vez elaborados los presupuestos de ventas, costos e inversiones.

La cuestión clave de este presupuesto son las deudas de la empresa y los créditos que concede, especialmente en el corto plazo.

El control presupuestario involucra una evaluación de la política de la empresa en materia de concesión de créditos y particularmente de cobranza. Cabe aquí examinar los intereses que se cobran, su relación con la desvalorización monetaria; los costos de cobranza, la seguridad y confiabilidad de la clientela, etc. Así también una apreciación de los requerimientos crediticios de corto plazo. Los presupuestos de caja del conjunto de las empresas públicas son un instrumento muy importante para la planificación monetaria y crediticia de las autoridades bancarias.

### **5. LOS PROCEDIMIENTOS Y ORGANIZACION DEL CONTROL PRESUPUESTARIO**

El control presupuestario comprende, como ya se dijo, dos etapas. La primera es la revisión de los presupuestos antes del comienzo del período de ejecución. La segunda tiene lugar, cada tres o cuatro meses en el año, para registrar las desviaciones que se están produciendo en cada etapa, señalar las causas y los correctivos del caso.

La primera etapa se concentra en el estudio de los supuestos y cálculos en los cuales se basan las estimaciones formuladas por la dirección de las empresas. El problema más común a que se abocan los controladores de presupuesto es la tendencia a sobreestimar los ingresos o a sobreestimar los costos y requerimientos de personal o recursos materiales. De allí la necesidad de imponer el mayor realismo y objetividad en los cálculos. Por otra parte, los planificadores de gobierno, teniendo en su poder el conjunto de los presupuestos del sector público, están en condiciones de evaluar las po-

sibilidades económicas del país y las financieras del gobierno, teniendo en cuenta las políticas generales trazadas.

Una vez corregidos y aprobados los nuevos presupuestos, comienza la etapa del control del cumplimiento.

La oportunidad del control, la rapidez con que se puedan obtener los datos contables de los resultados, es esencial. Si el control se hace a destiempo, pierde la mayor parte de su utilidad, cual es, promover modificaciones oportunas para corregir errores. Por eso, es preferible no esperar a tener toda la información detallada si ello no es posible, y contentarse con las cifras básicas. "Cuanto más corto el período de control, menos complejidad y precisión habrá que exigir a las informaciones" (7).

Los contralores de presupuestos, luego de cada revisión periódica, deben estar en condiciones de establecer la responsabilidad principal por los errores detectados en la ejecución; ello, tanto a nivel de empresa como a nivel del sector descentralizado. El determina responsabilidades individuales, mediante el control presupuestario; ayuda a las autoridades de gobierno a juzgar objetivamente el rendimiento de los administradores públicos.

Pero, aún más importante que lo anterior, los contralores de presupuestos deben estar en capacidad de proponer medidas de corrección para las desviaciones más significativas.

### **5.1. El control interno**

Las empresas e instituciones descentralizadas requieren tener un departamento de control a alto nivel. La jefatura de este departamento o gerencia se coloca generalmente al nivel de las gerencias de producción, ventas, finanzas; es decir, al nivel inmediatamente inferior a la gerencia o dirección general.

Bajo la dirección de Control o Contraloría interna, se coloca la contabilidad, la estadística y la auditoría. Su papel es ayudar a la dirección general de la institución en la adopción de decisiones mediante una información oportuna de la marcha de la empresa, a través del control presupuestario. La dirección de Control impul-

sa y recibe los presupuestos departamentales y realiza las evaluaciones periódicas. A través de ella se conecta con las autoridades de gobierno, a nivel sectorial, financiero o de Tesorería y de Planificación, como también a nivel del Organismo Contralor General.

## **5.2. El control externo**

### **5.2.1. Departamento de Presupuesto del Ministerio del Tesoro**

En la organización presupuestaria tradicional de los Gobiernos, este Departamento administra el presupuesto fiscal y supervisa los presupuestos del área descentralizada.

Sin embargo, dado el carácter descentralizado de esta área, el Departamento de Control del Ministerio de Hacienda tiende a concentrarse más en los movimientos y flujos de recursos financieros entre el Presupuesto o Cuenta Fiscal y los presupuestos de las instituciones descentralizadas. En otras palabras, aquí la atención se centra en los superávit o déficit de esas instituciones o empresas. En el primer caso, se trata de los aportes de estas últimas al Presupuesto Fiscal; y en el segundo, se trata de los subsidios o aportes que el Presupuesto Fiscal debe hacer al área descentralizada. De aquí que para el Ministerio de Hacienda tiene gran importancia el presupuesto de conjunto del área. De allí también la conveniencia de crear una cuenta especial que permita establecer el balance de conjunto del área. En nuestra opinión, tal cuenta debe reflejar las utilidades de las empresas, las cuales deben ser la base de financiamiento de los déficit.

### **5.2.2. Departamento de control sectorial**

Este Departamento se sitúa a nivel del Ministerio respectivo, relativo a la rama de la economía cuyas actividades supervisa (Ministerio de Transportes, Industrias, etc.). Controla, por tanto, el grupo de empresas e instituciones bajo el Ministerio respectivo.

En este Departamento es conveniente concentrar tanto la supervisión financiera como la supervisión física y, por lo tanto, sus

relaciones a nivel central se establecen con el Ministerio de Hacienda y con el aparato (o Ministerio) central a cargo de la planificación estatal.

Se han ideado diversos sistemas para realizar este control simultáneo de los aspectos financieros y físicos de un presupuesto por programa. Uno de ellos es el sistema GRAFO (8). "El sistema GRAFO es gerencial, físico financiero y dotado de un conjunto de elementos que posibilitan hacer una síntesis de la programación anual, a nivel de proyecto y acompañar el desempeño de su ejecución, detectando los posibles desvíos y sus causas y apoyando a las autoridades responsables por las decisiones en las medidas necesarias para minimizar los obstáculos más significativos" (9).

### **5.2.3. Organismo Central de planificación**

Este Organismo trabaja con las categorías macroeconómicas como producción e ingreso nacional, empleo, precios, inversiones, comercio exterior, etc. Para él, el área descentralizada en su conjunto juega un papel importante en las variables macroeconómicas del país. En la medida que dicha área funcione planificadamente, se acrecentará su influencia sobre el conjunto de la economía. Desde el punto de vista de las diversas ramas de la actividad económica, el comportamiento de las empresas estatales puede ser vital en determinados sectores.

El control y evaluación del área descentralizada que realiza el Organismo Central de Planificación se centra fundamentalmente en el cumplimiento de los planes de las entidades que la forman y su incidencia en la marcha general de la coyuntura económica.

### **5.2.4. Contraloría General**

Este organismo se ocupa fundamentalmente de supervisar el cumplimiento de las normas legales que rigen el área descentralizada. Para ello tiene acceso y tuición sobre la contabilidad de las instituciones del área.

La supervisión de las normas legales es ciertamente una necesidad en la que están interesados todos los poderes públicos y la

ciudadanía. Las Contralorías Generales, revestidas generalmente de amplios poderes y de independencia del Ejecutivo, están llamadas a jugar un papel muy importante en el control del cumplimiento de los objetivos por los cuales se han creado las empresas e instituciones descentralizadas. Pueden y deben constituir una garantía contra desfalcos, defraudaciones, malversaciones y otros delitos del mismo tipo. La función de auditoría, o sea, garantizar la correcta aplicación de las normas contables a fin de que reflejen la realidad de las operaciones de las instituciones y empresas, forma parte de su labor esencial.

### **5.2.5. Balance de conjunto de la organización del control presupuestario**

A primera vista, puede parecer excesiva la organización que se establece para el control presupuestario del área descentralizada. Podría calificarse de burocrática tal organización, sobre todo mirada desde el punto de vista de la empresa privada que sólo cuenta con su organización de control interno.

Sin embargo, esta apreciación es sólo superficial. Desde luego, las empresas privadas están también sometidas a muchas formas de control exterior. No solamente están los controles fiscales y gubernamentales. También están los controles que ejercen las empresas matrices, los holding-trusts a los que pertenecen, o por último, a grupos financieros o bancos.

La tendencia más moderna en materia de dirección y administración es el desarrollo de la autonomía de cada jefe, de cada unidad o departamento de una organización compleja. Se deja a éstos cómo hacer las cosas, pero éstas, o sea los objetivos, se trazan con claridad y luego se efectúa el control de los resultados.

El área descentralizada surgió como una respuesta a la creciente complejidad y al burocratismo de la organización ministerial. Sin embargo, la queja creciente de las autoridades gubernativas es que han perdido el control sobre las empresas e instituciones descentralizadas y que éstas se han convertido en verdaderos poderes que se gobiernan al margen de las autoridades centrales. La solución no está en someterlas a la subordinación dentro de los Ministerios, ni privarlas de autonomía legal para el manejo de sus pre-

supuestos. Pero un sistema eficiente de control presupuestario puede ser la solución.

Pasemos ahora de los sistemas a los hombres. El sistema más eficaz de dirección y control de los organismos sociales o económicos, según lo está probando la experiencia de las últimas décadas, es el que estimula la participación y la creatividad de los individuos en la realización de los objetivos comunes.

La existencia de diversos mecanismos de control exige ciertamente una coordinación entre ellos. Los individuos controlados deben tener claro los objetivos de sus acciones y ellos deben ser los mismos para todos. Debe existir a la vez un sistema de estímulos y sanciones eficaz que impulse a las empresas e instituciones al logro más racional de las metas trazadas. Sobre estas bases, el control presupuestario puede rendir todos sus frutos.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) GONZALO MARTNER: Planificación y Presupuesto por Programa. Siglo XXI, 6a. Edición, p. 99. 1975.
- (2) OSVALDO ALBANO: El Presupuesto Integrado de las Empresas del Estado. ASIP. "El Presupuesto de las Empresas del Estado", Vol. 3, p. 4.
- (3) GONZALO MARTNER: op. cit., p. 99 y siguientes.
- (4) GONZALO MARTNER: op. cit., p. 239.
- (5) GONZALO MARTNER: op. cit., p. 99 y siguientes.
- (6) JORGE IRISITY: Relaciones Presupuestarias entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado. ASIP, op. cit., Vol. 2, p. 13.
- (7) ROLDAN GHEZ: Tratado Práctico del Control Presupuestario. Ed. Index, Madrid, p. 32. 1967.
- (8) SECRETARIA DE PLANEAMIENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE BRASIL: Sistema de Gerencia de Acompañamiento Físico-Financiero. ASIP, op. cit., Vol. 3, p. 6.
- (9) SECRETARIA DE PLANEAMIENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE BRASIL: op. cit., p. 6.





## GRAFO

# SISTEMA GERENCIAL DE ACOMPANAMIENTO FISICO/FINANCIERO DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES

*ASIP ha entendido muy conveniente la publicación de este trabajo sobre el sistema de acompañamiento o seguimiento físico-financiero de la ejecución de proyectos bajo control presupuestario, en razón de la importancia, necesidad y actualidad del tema y de la elevada calidad técnica del trabajo que se refiere a una buena experiencia en aplicación en Brasil.*

*Es un trabajo elaborado por Jaime de Souza Terencio y Hamilton Leite Cruz, bajo la responsabilidad del INOR (Instituto de Programación y Presupuesto) y de IPEA (Instituto de Planeamiento Económico y Social) de la Secretaría de Planeamiento del Gobierno de Brasil.*

*La traducción del portugués ha estado a cargo del Centro de Documentación de ASIP.*

---

Trabajo presentado por INOR/IPEA (Brasil) en el VI Seminario Interamericano de Presupuesto (Brasilia, 6 al 11 de febrero de 1977).



## I – PRESENTACION

Toda acción que pretenda ser racional, eficiente y eficaz en la previsión y consecución de sus objetivos, debe someterse a un acompañamiento y evaluación periódicos.

Los sistemas de planeamiento, como instrumentos racionalizadores de las decisiones y acciones que inciden en los contextos de los recursos naturales, poblacionales, económicos, sociales, institucionales, encarando el desenvolvimiento armónico de los sistemas económicos a plazos más o menos largos, exigen, como elemento fundamental, un sistema de acompañamiento que permita administrar y evaluar adecuadamente los planes, principalmente en aquellos aspectos normativos de acciones y decisiones cuya responsabilidad cabe al sector público.

Esto es más necesario cuanto mayor es el desconocimiento de los contextos de actuación del planeamiento, de los comportamientos de los agentes comprometidos, como es el caso de los países en desarrollo como los nuestros.

Las dificultades, en la definición y operación de un sistema eficiente de acompañamiento, derivan de sus características mínimas necesarias, relacionadas con:

- El alcance
- La oportunidad
- La existencia de informaciones
- La percepción social de los objetivos del acompañamiento
- La relación con las decisiones
- La alimentación de la evaluación y de la elaboración de los planes, programas y proyectos y de la administración de políticas generales.

Tomando en cuenta estos requisitos, examinando los varios intentos de implantación de sistemas de acompañamiento sectorial, institucional y global en el país, en marcha o desechados, y las características de nuestro sistema de planeamiento, se desarrolló, por el INOR/IPEA, bajo la coordinación de un Secretario General Adjunto de la SEPLAN —Dr. Regis Ribeiro Guimaraes— y con el apoyo de la Dirección de Informática del IBGE, un Sistema Gerencial Físico/Financiero, cuya implantación, inicialmente en

etapa de prueba en los Programas Especiales, fue delegada a la Dirección de Programación del INOR, para ser extendido progresivamente en el futuro a otros niveles del sector público.

El sistema fue elaborado con el objetivo primordial de auxiliar a los órganos de planeamiento y ejecución, proporcionándoles:

- Análisis de las relaciones proyecto/programa/plan.
- Viabilidad de cada proyecto a partir de la ficha técnica.
- Evaluación sistemática y ordenada de los proyectos.
- Comprobación rápida y medida de situaciones globales y específicas.
- La identificación de los factores condicionantes de desempeño.
- Jerarquización de responsabilidades.
- Verificación periódica y continua de las variables que determinan el proceso de desarrollo de los programas.
- Simplificación del proceso de acompañamiento de las programaciones.

## **II -- INTRODUCCION**

La base para la elaboración del "SISTEMA GRAFO" fue una experiencia llevada a cabo por la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste –SUDENE– a la luz de un trabajo del Servicio Federal de Habitación y Urbanismo –SERFHAU– denominado "UNA EXPERIENCIA BRASILEÑA EN EL AREA GUBERNAMENTAL EN SISTEMAS DE INFORMACION PARA PLANEAMIENTO Y CONTROL", del que son autores los técnicos Almir Couto y Roberto Rodrigues.

El Sistema es gerencial, físico-financiero y está dotado de un elenco de elementos que posibilitan identificar proyectos/actividades que no pueden alcanzar sus metas, sino en caso de que se tomen medidas adicionales a las previstas en la programación para el ejercicio.

Entretanto el Sistema identifica las causas de los desvíos, lo que posibilita la adopción de medidas correctivas indispensables para su recuperación en tiempo oportuno.

Además de los puntos críticos operacionales, el Sistema posibilita también detectar obstáculos que afectarán la programación subsiguiente. Asimismo, estos obstáculos pueden ser subsanados con anticipación.

Se adaptó al “SISTEMA GRAFO” la Técnica de la Matriz Lógica, comprendiendo aspectos de Elaboración y Evaluación de Proyectos, completando lo que se pretendía en términos de evaluación de proyectos, como se especifica a continuación:

- a) evaluación ex-ante;
- b) evaluación concomitante;
- c) evaluación ex-post.

### **III – FUNDAMENTACION**

El país viene consolidando su experiencia de planeamiento por la vigencia permanente de un plan de medio plazo, marco de referencia para los instrumentos operativos que deben estar orientados según las prioridades indicadas en el referido plan de medio plazo, actualmente el II PND.

Es grande la responsabilidad del sector público en la consecución de los objetivos del II PND, tanto como ejecutor de proyectos y desarrollo de actividades básicas, como manipulador de los instrumentos de política económica de un modo compatible con las prioridades del plan y también como administrador de su ejecución.

El desempeño eficiente de estas funciones requiere contar con un Sistema de acompañamiento adecuado a las características de nuestro Sistema de planeamiento y capaz de ser asimilado por la mayoría de los órganos de la administración pública, los cuales deben concurrir para su mejoramiento futuro.

Estos fueron los elementos que justificaron el desarrollo del “SISTEMA GRAFO”, expuesto en el presente documento.

### **IV – OBJETIVO**

El Sistema fue elaborado teniendo en vista auxiliar a los Organismos Federales en la identificación de los principales puntos de estrangulamiento en su función gerencial y en los aspectos de programación, proporcionándoles la debida orientación y apoyo en la adopción de acciones correctivas, tratando de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos del Sector Público, en la administración de las políticas e incrementar el conocimiento básico de nuestra realidad.

## **V – VENTAJAS DEL SISTEMA**

Las principales ventajas del Sistema pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

1 – Comprobar, al final de cada trimestre, desvíos medidos entre las realizaciones y las previsiones establecidas en los proyectos/actividades;

2 – Identificar las causas de los desvíos, ordenadas según el grado de importancia de cada una y definir los niveles de responsabilidad en la adopción de acciones correctivas;

3 – Proporcionar la agilización del proceso de acompañamiento simultáneo de gran número de proyectos y agregar las informaciones en los niveles Institucional, Sectorial y Geográfico;

4 – Identificar exigencias de los planes del Sector Público y su impacto en el empleo, en la demanda, en el ahorro y en el comercio exterior;

5 – Proporcionar un conocimiento más aproximado de la realidad operacional, circunstancia que podrá imponer modificaciones en los planes de medio plazo para el mejor cumplimiento de sus objetivos;

6 – A través de los elementos de la Matriz Lógica permite disciplinar la programación, auxiliando en la selección de proyectos según su encuadramiento en términos de eficacia en los programas en que están incluidos permitiendo, también, la evaluación de resultado de los mismos;

7 – Las informaciones requeridas por el Sistema pueden ser trabajadas a través del procesamiento electrónico, pudiendo también ser operadas manualmente.

## **VI – REQUISITOS BASICOS**

La propia concepción del sistema, o su alcance, la necesidad de informaciones sistematizadas y la mejor atención a las solicitudes establecidas en los formularios de entrada, exigen que cada

proyecto/actividad a ser acompañado obedezca a los siguientes requisitos:

1 – Ser desdoblado en fases de ejecución, seleccionando para cada fase la unidad de medida más representativa;

2 – Obedecer cuidadosamente al cumplimiento de los cronogramas físicos y financieros, fijando respectivamente cantidades y valores por fase y por trimestre en el ejercicio;

3 – Definir la necesidad de recursos humanos, materiales y financieros y las metas a ser alcanzadas en el ejercicio y en los demás años correspondientes al período de ejecución;

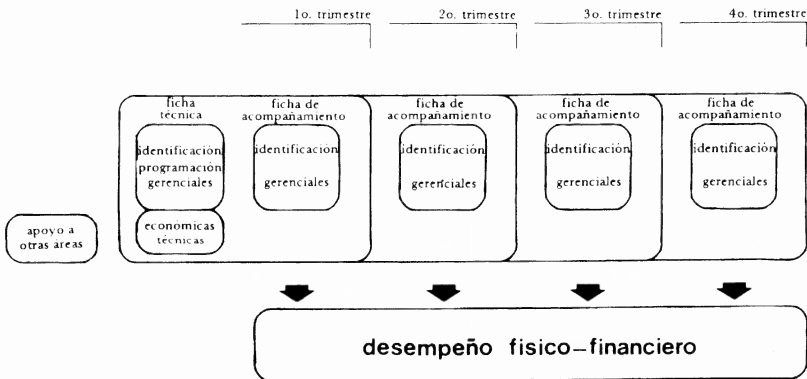
4 – *Qué se pretende, para qué, cómo y cuándo, correspondiendo, respectivamente, al producto o meta, a los objetivos, a la metodología de ejecución y al tiempo necesario para la ejecución del proyecto/actividad.*

## VII – ENTRADAS DEL SISTEMA

Las entradas son el conjunto de informaciones que alimentan el Sistema, suministradas por los Organos ejecutores y demás responsables del Proyecto, mediante el llenado de la Ficha Técnica y de la Ficha de Acompañamiento.

Por consiguiente, las entradas del Sistema se dan mediante dos documentos: la Ficha Técnica y la Ficha de Acompañamiento.

## entradas









Una vez identificado el Programa Especial (POLAMAZONIA) y el área o el polo (TROMBETAS) en que el proyecto está incluido, se debe llenar la Función, Programa y Subprograma de acuerdo con la CLASIFICACION FUNCIONAL PROGRAMATICA.

Los demás ítems identifican mejor el proyecto, mostrando el comienzo y el término de la ejecución, así como la forma de llevarla a cabo.

El llenado del espacio reservado al número de orden es de competencia del órgano responsable de las informaciones de la Ficha Técnica mencionada en el cuadro 01. Ese órgano utilizará este número para identificar el proyecto/actividad o sub-proyecto/sub-actividad dentro del conjunto de proyectos de su responsabilidad. En el caso de sub-proyectos/sub-actividades, se deberá mantener el mismo número de orden del proyecto/actividad, identificándose cada sub-proyecto por un carácter alfabético.

**CUADRO 04**  
(LOCALIZACIÓN GEOGRAFICA)

04	LOCALIZACION GEOGRAFICA													
RESERVADO ORG. GENERAL	30	UF	MR	MUNICIPIO							UF			
	1											1	MUNICIPIO	
	2											ALENQUER	PA	
	3													
	4													

Se debe colocar el (los) nombre(s) del (los) Municipio(s) más beneficiado(s) con el proyecto y sus respectivas Unidades de la Federación.

En caso de que el proyecto esté localizado en varios municipios, deben transcribirse los nombres de los cuatro más beneficiados con el proyecto. Si estuviera localizado en varios Estados, se transcribirá solamente la sigla de los cuatro más beneficiados.



Se destaca la descomposición del proyecto en fases ejecutivas con las correspondencias físicas y financieras, presentadas en los cuadros 16, 17 y 18.

En ese cuadro se debe colocar el monto de recursos financieros necesarios para la ejecución del proyecto en cada ejercicio. En la casilla "HASTA 1975" se pondrán los recursos ya gastados en el proyecto, a precios corrientes, hasta el 31.12.1975. En las demás casillas se pondrán las previsiones para los respectivos años, a partir de 1976.

La última casilla se destina al total de recursos y debe ser llena obligatoriamente. Nótese que ese cuadro es pasible de alteraciones año a año, útil cuando interese conocer los recursos gastados en el proyecto hasta 1975 en el corriente año, hasta 1976 en el año próximo, etc.

CUADRO 06  
(RECURSOS FINANCIEROS POR FUENTE)

06		RECURSOS FINANCIEROS POR FUENTE						
Reservado Org. Central 30	30	① Ftes. de financiamiento	② Global	③ Ejercicio	④ 1º Trim.	⑤ 2º Trim.	⑥ 3º Trim.	⑦ 4º Trim.
				32	39	45	51	57
		PROTERRA	1   850	500	310	165	25	
9	9	⑧ TOTALES	1   850	500	310	165	25	

Aquí tenemos la distribución de los recursos financieros por fuentes de financiamiento, en el ejercicio, por trimestre y globalmente. Se entiende el total de recursos (global), como la suma de los recursos financieros del ejercicio y de los años subsiguientes en los que haya previsión de recursos para el proyecto.

En caso de que hayan sido gastados los recursos financieros para el proyecto hasta 1975, el Total Global de ese cuadro será diferente del Total del cuadro 05. El total global del cuadro 06 incluye apenas la programación financiera presente y futura. En el ejemplo presentado se puede comprobar la igualdad entre estos

dos cuadros en lo que se refiere a los totales, debido a la inexistencia de recursos gastados en el proyecto hasta 1975.

**CUADRO 07**  
(META(S) O PRODUCTO(S))

07		METAS A ALCANZAR			
	① ESPECIFICACION	② UNIDAD	③ CANTIDAD GLOBAL	④ CANTIDAD EN EL EJERCICIO	
30	32	50	56	64	71
01	MAIZ PRODUCIDO	Ton		320	80
02					
03					
04					
99		⑤ TOTALES		320	80

Por *Meta o Producto* se entiende lo que se espera obtener con la movilización de los insumos disponibles. Es posible que en algunos casos el proyecto pueda presentar más de una meta. La meta del proyecto debe ser explicitada de tal forma que se pueda identificar la unidad de medida. En caso de que haya en un proyecto más de cuatro metas o productos finales, se agruparán los que sean homogéneos y de la misma unidad de medida.

**CUADRO 11**  
(JUSTIFICATIVAS)

11	JUSTIFICATIVOS
	SE JUSTIFICA POR LA NECESIDAD DE ATENDER LA DEMANDA DE SEMILLAS SELECCIONADAS DEL POLO TROMBETAS, FRUTO DE LA POLITICA DE COLONIZACION E INCENTIVOS GUBERNAMENTALES PARA EL AUMENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA.

Justificativas son las razones que comprueban la necesidad de ejecución del proyecto. Deberán estar basadas en las necesidades de la comunidad o área, identificadas a través de un diagnóstico.

**CUADRO 12**  
(SITUACION DEL PROYECTO)

12	SITUACION ACTUAL
PROYECTO NUEVO	

Se debe describir en este cuadro la situación de la ejecución de los proyectos, "qué" fue realizado y "cuánto" fue gastado hasta el 31.12 del año anterior. Si el proyecto no fue iniciado, se debe consignar nada más que la información "Proyecto Nuevo". Debe resaltarse que en nuestro ejemplo aparece "Proyecto Nuevo" porque la Ficha Técnica fue llenada a comienzos de 1976 y no se había ejecutado nada del proyecto en 1975.

**CUADRO 13**  
(METODOLOGIA DE EJECUCION)

13	METODOLOGIA
<p>NO SE EMPLEARA NINGUNA INNOVACION TECNOLOGICA EN ESTE PROYECTO. SE UTILIZARA EL PROCESO DE SEMI-MECANIZACION EN SUS FASES EJECUTIVAS. UNA VEZ APROBADO, QUEDARA AL ALCANCE DEL MAYOR NUMERO DE PRODUCTORES.</p>	

Debe describirse el proceso escogido, o sea la técnica a utilizar en la ejecución del proyecto.

Para mejor dimensionar el proyecto y facilitar su acompañamiento es conveniente dividirlo en fases.

La fase representa un conjunto de acciones integrantes del proyecto que resultan en una realización homogénea, debiendo ser cuantificada con una única unidad de medida bien definida.

En caso de imposibilidad de su cuantificación, se admite consignar un porcentual como unidad de medida, a fin de no perder el acompañamiento por fase. Las fases son ajustadas a las circunstancias específicas de cada proyecto, pudiendo haber agregación de al-

gunas de ellas. Ello depende de su importancia dentro del contexto del proyecto, desde que tengan la misma unidad de medida.

El cuadro 16 deberá ser llenado solamente con las fases que realmente deban ser ejecutadas en el ejercicio.

**CUADRO 16**  
(FASES DEL PROYECTO)

16		FASES	
Fase	① Unidad	② Denominación	
30	32	36	64
01	H A		D E S F O R E S T L I M P I E Z A N I V E L A C
02	H A		S U R C O S A B O N O S Y S I E M B R A
03	H A		C U L T I V O Y F U M I G A C I O N
04	T O N		C O S E C H A Y B E N E F I C I O
05			
06			
07			
08			
09			
10			

**CUADRO 17**  
(CRONOGRAMA DE APLICACIONES FINANCIERAS)

17		① CRONOGRAMA DE APLICACIONES FINANCIERAS				
Fase	① Total Ejercicio	② 1er Trim.	③ 2o. Trim.	④ 3er. Trim.	⑤ 4o. Trim.	
30	32	39	45	51	57	62
01		110	110			
02		90		90		
03		75		75		
04		25			25	
05						
06						
07						
08						
09						
10						
Sub Total	11	300	110	165	25	
Adquisic. Equipamto	12	200	200			
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>165</b>	<b>25</b>	

Ese cuadro presenta la distribución de los recursos financieros del ejercicio, por trimestre, sujeta a la correspondencia por Fase. Se destaca en ese cuadro la "ADQUISICION DE EQUIPAMIEN-TOS" para el proyecto y para su ejecución; en este último caso cuando el ejecutor fuese un órgano público.

Obsérvese que esa distribución de recursos, por trimestres, está estrechamente relacionada con el cronograma físico del cuadro 18, obedeciendo a la correspondencia con las Fases (cuadro 16).

CUADRO 18  
(CRONOGRAMA FISICO)

Fase		① En el ejercicio		② 1o. Trimestre		③ 2o. Trimestre		④ 3o. Trimestre		⑤ 4o. Trimestre	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
30	32	40		47		54		61			
01		50	36,6	50	36,6						
02		50	30,0			50	30,0				
03		150	25,0			150	25,0				
04								80	8,4		
05											
06											
07											
08											
09			100		36,6		55,0		8,4		
Total											

Este cuadro será llenado con las cantidades de realizaciones previstas para cada Fase relacionada en el cuadro 16. Las cantidades serán distribuidas por trimestres, y en el caso de Unidad de MEDIDA "Porcentual" se debe distribuir el 100% en los trimestres correspondientes. En ese cuadro se pueden hacer, aún, las siguientes observaciones:

— debe existir perfecta compatibilidad entre este cuadro y los cuadros 16 y 17, atendiendo a la correspondencia por Fase;

— las columnas con porcentual (%) son exclusivas del sistema de computación y no deben ser llenadas por los ejecutores. Mues-





En ese cuadro tenemos la previsión de equipamientos para el ejercicio y demás años de ejecución del Proyecto, en términos de cantidad y valor. Esos equipamientos están codificados en una tabla contenida en el Manual de Llenado de la Ficha Técnica y deberán ser especificados, en cuanto a su origen, en nacionales o importados.

Tiene prioridad lo que se relacione con la especificación de los equipamientos a adquirir en otros países, a fin de tener una estadística para subsidiar la Política de Contención de Importaciones del País.

CUADRO 20  
(PREVISION DE RECURSOS HUMANOS)

20		PREVISION DE RECURSOS HUMANOS						
Denominación		① 1976		② 1977		③ 1978		
		Existentes	A contratar	Existentes	A contratar	Existentes	A contratar	
	30	32	36	40	44	48	52	55
Doctorado	01							
Maestría	02							
Graduado	03		1		1			1
Técnico nivel medio	04			1	1			1
Mano de obra especializ.	05			3	3			3
Mano de obra no espec.	06			1	0			1
TOTALES	99	1	4	5			5	

La previsión de Recursos Humanos especificada por los diferentes niveles de calificación, tiene como objeto mostrar la cantidad de empleos generados dentro de los Programas Especiales, durante la ejecución de los proyectos, así como la cantidad a solicitar en el trienio.

Idéntico al cuadro 19 en cuanto a prioridades a identificar en lo que respecta al volumen de importaciones, la Previsión de Materiales refleja un balance de los materiales a adquirir para el proyecto y su ejecución.

Esos materiales serán distribuidos en las Fases ejecutivas del proyecto, sin necesidad de correspondencia entre sus valores y las Fases, del cuadro 16.



*Las informaciones básicas de programación, los objetivos del Proyecto, los indicadores y sus fuentes de información, aunque ya ejemplificadas en el cuadro 10, tendrán sus conceptualizaciones e informaciones más detalladas en la descripción de la Matriz Lógica.*

## CUADRO 14 (SUPUESTOS)

14	SUPUESTOS
<p><b>DE LA RELACION INSUMOS/PRODUCTO</b>  Apoyo del Instituto de Investigaciones Agrónomas del Norte en el análisis del suelo y de las hojas.</p> <p><b>DE LA RELACION PRODUCTO/OBJETIVO ESPECIFICO</b>  Precio de la semilla seleccionada igual o inferior al de la semilla en venta en el mercado.</p> <p><b>DE LA RELACION OBJETIVO ESPECIFICO/OBJETIVO GLOBAL</b>  Precio mínimo compatible con su costo de producción (maíz).</p>	

De manera idéntica al cuadro 10, vamos también aquí a seguir, en la Matriz Lógica, conceptualizando y presentando mayores informaciones sobre los supuestos, especificados a los niveles insumo/producto, producto/objetivo específico y objetivo específico/objetivo global.

### **OBSERVACION:**

*EL CUADRO 08* (Sumario) de la Ficha Técnica es de responsabilidad del equipo de Acompañamiento del INOR.

Representa una síntesis de los Cuadros:

10 (OBJETIVOS);

11 (JUSTIFICATIVAS); y

12 (SITUACION ACTUAL).

Reservado para uso  
do Org. Central.

U	G.C.	Organ	Unidad	Func.	Progr.	Sub-Progr.	P.A.	Titulo	Sub-Tit.	Año	
1	3									24	27

28

01	Entidad Responsable										
1	Nombre										
1 S U D A M S U P E R I N T E N D E N C I A D O											63
2 D E S E N V O L V I M E N T O D A A M A Z O N I A											
2	Técnico Responsab.										
3 F R A N C I S C O X A V I E R P A L H E T A											63
3	Dirección										
30			33			34			57		
Tipo			Lugar			Telefono					
6 A V E			A L M I R A N T E B A R R O S O			2 6 0 0 4 4					
Número			Complem.			Telefono			CEP		
6 4 2 6			S I A L L A 2 1 4			4 5 4 6			6 6 0 0 0		
Barrio											56
7 M A R C O											52
Ciudad											60
8 B E L E M											UF PA
											56

02

ORGANO EJECUTOR

Reservado  
Org. Central

1 Nombre

DEMA-PA

30

03

IDENTIFICACION

Polo/Area POLAMAZONIA/TROMBETAS

1 Estructura

Función	AGRICULTURA
Programa	PRODUCCION VEGETAL
Sub-Progr	SEMILLAS Y MUDAS
Proyecto	PRODUCCION DE MAIZ HIBRIDO
Actividad	
Subproyecto	
Subactividad	

2 Caracterización

X Proyecto

3 Número de Orden

Actividad 30

4 Plazo de Ejecución

1 1 2 6 37

INICIO		TERMINO		5 Forma de Ejecución
MES	AÑO	MES	AÑO	
0 1	7 6	1 2	7 9	1 Ej. directa
				2 Convenio
				3 Contrato
				4 Otras

04		LOCALIZACION GEOGRAFICA					
RESERVADO ORG. CENTRAL	30	UF	MR	MUNICIPIO	1	MUNICIPIO	UF
	1					ALENQUER	PA
	2						
	3						
	4						

05		RECURSOS FINANCIEROS		
DISTRIBUCION	30	40	49	57
	1	HASTA 1975	1976	1977
	2	1978	1979	DESPUES 1979
TOTAL			3	59

06		RECURSOS FINANCIEROS POR FUENTE						
Reservado Org. Central	30	2	3	4	5	6	7	
		Ftes. de financiamiento	Global	Ejercicio	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.
		32	39	45	51	57	63	68
	PROTERRA	1 850	500	310	165	25		
9 9	8	TOTALES	1 850	500	310	165	25	

07		METAS A ALCANZAR				
30	1	2	3	4		
		ESPECIFICACION	UNIDAD	CANTIDAD GLOBAL	CANTIDAD EN EL EJERCICIO	
	32	50	56	64	71	
01	MAIZ PRODUCIDO	Ton		320	80	
02						
03						
04						
99			5	TOTALES	320	80

08		SUMARIO	

09	ORGANOS QUE INTERVIENEN
SUDAM - Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia	
MINISTERIO DE AGRICULTURA	
D.N.P.V. (Responsable de la Ejecución)	

10	OBJETIVOS
<b>OBJETIVO ESPECIFICO:</b>	
Eleva la productividad de las unidades familiares de producción.	
<b>INDICADOR:</b> elevar el índice de productividad de 1,5 P/1,8 ton/Ha por cosecha.	
<b>FUENTES DE INDICADOR:</b> EMBRAPA/DEMA y SAGRI-PA.	
<b>OBJETIVO GLOBAL:</b>	
Aumentar la renta de las unidades familiares de producción.	
<b>INDICADOR:</b> a) Aumento de las ventas de utensilios y equipamientos domésticos para el medio rural, después de 1977, en 30 por ciento; b) Disminución de los títulos protestados del Bco. do Brasil, en el medio rural, después de 1977, en 20 por ciento.	
<b>FUENTES DE LOS INDICADORES:</b>	
Secretaría de Hacienda del Estado de Pará	
Cartera Agrícola del Banco do Brasil	

11	JUSTIFICATIVOS
SE JUSTIFICA POR LA NECESIDAD DE ATENDER LA DEMANDA DE SEMILLAS SELECCIONADAS DEL POLO TROMBETAS, FRUTO DE LA POLITICA DE COLONIZACION E INCENTIVOS GUBERNAMENTALES PARA EL AUMENTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA.	

12	SITUACION ACTUAL
PROYECTO NUEVO	

13	METODOLOGIA
NO SE EMPLEARA NINGUNA INNOVACION TECNOLOGICA EN ESTE PROYECTO. SE UTILIZARA EL PROCESO DE SEMI-MECANIZACION EN SUS FASES EJECUTIVAS. UNA VEZ APROBADO, QUEDARA AL ALCANCE DEL MAYOR NUMERO DE PRODUCTORES.	

**DE LA RELACION INSUMOS/PRODUCTO**

Apoyo del Instituto de Investigaciones Agrónomas del Norte en el análisis del suelo y de las hojas.

**DE LA RELACION PRODUCTO/OBJETIVO ESPECIFICO**

Precio de la semilla seleccionada igual o inferior al de la semilla en venta en el mercado.

**DE LA RELACION OBJETIVO ESPECIFICO/OBJETIVO GLOBAL**

Precio mínimo compatible con su costo de producción (maíz).

Nombre Completo o Sello	Fecha / Firma

① Unidad		② Denominación	
30	32	36	64
01	H A	D E S F O R E S T	L I M P I E Z A N I V E L A C
02	H A	S U R C O S A B O N O S Y	S I E M B R A
03	H A	C U L T I V O Y	F U M I G A C I O N
04	T O N	C O S E C H A Y	B E N E F I C I O
05			
06			
07			
08			
09			
10			



① CRONOGRAMA DE APLICACIONES FINANCIERAS

Protocolo

Detalle del Proyecto o Actividad.

Fase	① Total Ejercicio	② 1er. Trim.	③ 2o. Trim.	④ 3er. Trim.	⑤ 4o. Trim.	
30	32	39	45	51	57	62
01		110	110			
02		90		90		
03		75		75		
04		25			25	
05						
06						
07						
08						
09						
10						
Sub Total Adquisic. Equipemto	11	300	110	165	25	
	12	200	200			
TOTAL	13	500	300	165	25	

CRONOGRAMA FISICO

Fase	① En el ejercicio		② 1o. Trimestre		③ 2o. Trimestre		④ 3o. Trimestre		⑤ 4o. Trimestre	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
30	32	40	47	54	61					
01		50	36,6		50	36,6				
02		50	30,0			50	30,0			
03		150	25,0			150	25,0			
04							80	8,4		
05										
06										
07										
08										
09			100		36,6		55,0		8,4	
Total										



## **1.5. Matriz Lógica**

### **INTRODUCCION**

La Matriz Lógica es un encadenamiento de las informaciones básicas de un proyecto, resumidas en forma matricial, proporcionando una visión ordenada de sus realizaciones.

Se puede afirmar que no presenta novedades en relación a sus elementos, que son tradicionalmente conocidos y utilizados en la elaboración de proyectos.

La innovación es la colocación de los referidos elementos en forma matricial y la visión que se puede tener de los mismos a través de una jerarquización y correlación lógica, justificando así la denominación de Matriz Lógica.

Todos los elementos de la Matriz Lógica fueron adaptados a la Ficha Técnica del Sistema GRAFO, alterándose apenas dos cuadros: OBJETIVOS e INTEGRACION SUPUESTOS.

A continuación se presenta una Matriz no llenada y conceptualizado posteriormente cada uno de sus elementos.

Se da una visión de la Matriz por columna (con informaciones teóricas y prácticas), procurando mostrar la jerarquización lógica y la correlación de sus elementos.

Finalmente se presenta una Matriz llenada con un ejemplo real de un proyecto de producción de maíz híbrido en el Municipio de Alenquer en el Estado de Pará.

#### **Descripción de la Matriz**

El surgimiento de la idea y la elaboración de un proyecto deben tener como referencia el objetivo más general a perseguir y para el cual el proyecto, en forma específica, concurrirá en una proporción mensurable (producto o meta) en un plazo determinado, siempre que cuente con los recursos adecuados para su realización.

Como forma de verificar la viabilidad del proyecto, se debe analizar la correlación de los elementos anteriores en forma inver-

## MATRIZ LOGICA: LA ESTRUCTURA LOGICA PARA RESUMIR EL PROYECTO

Estimación de la fecha de término del Proyecto:

\_\_\_\_\_

Fecha de este resumen: \_\_\_\_\_

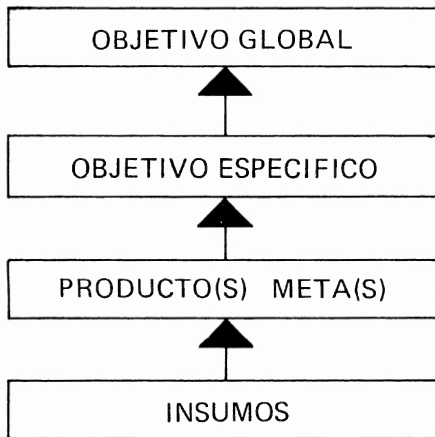
### TITULO DEL PROYECTO

Descripción sumaria	Indicadores objetivamente verificables	Medios de verificación	Supuestos importantes
Objetivo global:			
Objetivo específico:			Relativos a la relación Objetivo Específico/Objetivo Global
Productos (metas)			Relativo a la relación Producto/Objetivo Específico.
Insumos: actividad y tipos de recursos			Relativos a la relación Insumos/Productos

*Objetivo Global* es un nivel de objetivo por encima del objetivo del proyecto, que responde a la pregunta de *para qué* fue alcanzado el objetivo del proyecto.

Podrá en algunos casos corresponder al objetivo del programa en que el proyecto está incluido.

En esta primera columna, el pasaje de un nivel al inmediatamente superior caracteriza una hipótesis de desarrollo: movilizándose los insumos podremos obtener el (los) producto(s); obteniéndose el (los) producto(s), el objetivo del proyecto (específico) podrá ser alcanzado; alcanzándose el objetivo del proyecto (específico), el objetivo global podrá ser logrado, conforme se puede visualizar en el siguiente gráfico.



**Informaciones Prácticas:**

*Objetivo Global* – aumentar la renta de las unidades familiares de producción de maíz.

*Objetivo Específico* – elevar la productividad de las unidades familiares de producción de maíz.

*Producto* – Maíz Híbrido producido.

sa, o sea comprobar si todos los recursos necesarios para la consecución del producto o meta del proyecto, en el tiempo determinado, están previstos y disponibles.

Si la meta del proyecto es alcanzada, verificar si la misma contribuyó al objetivo específico del proyecto, conforme a lo previsto y si éste, a su vez, contribuyó al objetivo más general.

La Matriz Lógica es una manera sintética de abordar la elaboración de proyectos que tiene en cuenta la incertidumbre inherente a todo proceso de previsión dirigido y que se explicita a través del establecimiento de hipótesis.

Tiene una estructuración 4x4, y cada nivel horizontal corresponde a un nivel de expectativa del proyecto, esclareciendo lo que debe ser alcanzado y las evidencias que puedan indicar el éxito.

### **1a. Columna de la Matriz (Descripción Sumaria)**

#### **Informaciones Teóricas:**

En la primera columna de la Matriz, tenemos en secuencia lógica, los insumos, producto(s) o meta(s), objetivo específico y objetivo global.

*Insumos* – entendemos por tales los recursos disponibles y las actividades emprendidas, que serán administrados por el gerente del proyecto para alcanzar las metas o productos finales.

*Producto(s) o Meta(s)* – son resultados específicos obtenidos por el gerenciamiento de los insumos. *Aquello que podemos obtener.*

*Por objetivo específico u objetivo del proyecto* entendemos la motivación que nos lleva a obtener el (los) producto(s), o sea que corresponde básicamente a la pregunta sobre “para qué fue elaborado el producto”.

En síntesis, es el beneficio social y/o económico que se espera alcanzar con la obtención del (los) producto(s) o meta(s).

*Insumos* — recursos financieros; recursos humanos; recursos materiales.

En relación a la 1a. columna, haremos las siguientes observaciones:

a) El objetivo del proyecto debe ser único y bien definido, sin ambigüedades;

b) El (los) producto(s) debe(n) ser redactado(s) como acontecimientos ocurrido(s);

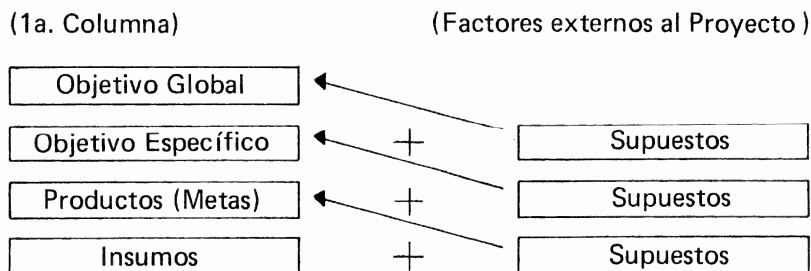
c) En la jerarquía del proyecto los niveles (insumos, productos, etc.) deben representar etapas lógicas sucesivas, sin omitir ninguna de ellas.

#### 4a. Columna de la Matriz (Supuestos)

##### Informaciones Teóricas:

Siendo el proyecto un conjunto de hipótesis relacionadas, es necesario identificar, en el momento de su elaboración, todas las condiciones dentro y fuera del área de influencia del proyecto, que concurrirán para su éxito.

En cada nivel horizontal deben ser descritos *los supuestos o requisitos*, factores externos al proyecto, no obstante, dentro de su medio ambiente, que junto con las condiciones de la 1a. columna posibilita necesaria y suficientemente el alcance del próximo nivel, según se puede observar gráficamente:



Cuanto más relacionado esté el número de supuestos, podemos suponer que más garantías se tienen de que el proyecto tendrá éxito, disminuyendo, sin embargo, la confiabilidad en el planeamiento del proyecto.

### **Informaciones Prácticas:**

*Insumos/Producto:* Apoyo del Instituto de Investigaciones Agronómicas del Norte, en el análisis del suelo y de las hojas.

*Producto/Objetivo Específico:* Precio de la semilla seleccionada igual o inferior al de la semilla en venta en el mercado.

*Objetivo Específico/Objetivo Global:* Precio del maíz compatible con su costo de producción.

### **OBSERVACION:**

Los supuestos a nivel de insumos no pueden incluir precondiciones del proyecto.

### **2a. Columna de la Matriz (Indicadores)**

#### **Informaciones Teóricas**

Definidos en la época de elaboración del proyecto, son indispensables para comparar, a posteriori, si el resultado deseado fue obtenido.

Los indicadores deben ser definidos, siempre que sea posible, en términos de cantidad o incremento y período de tiempo. Deben ser objetivamente verificables y sustituidos solamente cuando no hubieran datos disponibles para el indicador principal, por otro secundario.

No se puede presentar la conclusión demostrando la premisa. Así, la obtención del (de los) producto(s) no supone haber alcanzado el objetivo. En cada nivel debe existir uno o más indicadores.



## Informaciones Prácticas:

### Indicadores

*A nivel de Insumos* – Cr\$ 240.000,00 conforme cronograma: 1 ingeniero agrónomo; 1 tractor, 3 implementos agrícolas, 25 ton. de calceado, 10 ton. de fertilizantes, 50 litros de insecticidas y 600 kg de semillas.

*A nivel de producto* – 80 ton. en 1976; 320 ton. hasta 1979.

*A nivel de objetivo específico* – elevación del índice de productividad de 1,5 a 1,8 ton/há por cosecha, después de 1977.

*A nivel de objetivo global* – aumento de las ventas de utensilios y equipamientos domésticos en un 30% para el medio rural, después de 1977.

### OBSERVACION:

Los indicadores a nivel de objetivo específico no deben ser una repetición del (de los) producto(s).

### 3a. Columna de la Matriz (Medios de Verificación)

#### Informaciones Teóricas y Prácticas

Para cada nivel horizontal deberán ser establecidas las fuentes y los tipos de recolección de datos para verificar la situación del indicador. Los indicadores y los medios de verificación están limitados por la disponibilidad de datos confiables.

*Nivel de Insumos:*  
DEMA / PA

*Nivel de objetivo Específico:*  
EMBRAPA y DEMA  
SAGRI - PA

*Nivel de Producto:*  
DEMA / PA

*Nivel de Objetivo Global:*  
Secretaría de Hacienda - PA  
Cartera Agrícola del Banco de Brasil

**TITULO DEL PROYECTO: PRODUCCION DE MAIZ HIBRIDO  
LOCALIDAD: ALENQUER - PARA**

	JERARQUIA LOGICA	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
OBJETIVO GLOBAL	Aumentar la renta de las Unidades Familiares de Producción	a) Aumento de las ventas de utensilios y equipamientos domésticos para el medio rural, después de 1977, en 30% b) Disminución de títulos protestados por Bco. Brasil, en el medio rural, después de 1977, en 20%.	1. Secretaría de Hacienda del Estado de Pará. 2. Cartera Agrícola del Banco de Brasil.	
OBJETIVO del PROYECTO	Elevar la productividad de las unidades familiares de Producción	Elevar desde 1,5 a 1,8 ton/ha por cosecha, después de 1977.	EMBRAPA DEMA SAGRI - PA	Precio mínimo del maíz compatible con su costo de producción
META DEL PRODUCTO	Maíz Híbrido Producido	A) 80 ton en 1976 B) 320 ton hasta 1979	DEMA - PA	Precio de la semilla seleccionada igual o inferior al de la semilla en venta en el mercado.
INSUMOS	Recursos Financieros Recursos Materiales Recursos Humanos	1. Cr\$ 240.000,00 2. 1 Ing. Agrónomo 3. 1 tractor y 3 implement. agrícolas 4. 25 ton de calcaéo 5. 10 ton de fertilizantes 6. 50 litros de insecticida 7. 600 kg de semillas	DEMA - PA	Apoyo del Instituto de Investigaciones Agronómicas del Norte en el análisis del suelo y de las hojas

## 2 – FICHA DE ACOMPAÑAMIENTO

La Ficha de Acompañamiento del Sistema GRAFO está compuesta de un formulario, de periodicidad trimestral, y tiene por finalidad propiciar medios para la elaboración de cuatro diagnósticos sobre las realizaciones de los Proyectos/Actividades en el ejercicio. La mayoría de las informaciones de esta ficha es proporcionada en las etapas de proposición y registro, a través de la Ficha Técnica y, también, con informaciones recogidas a través de las propias Fichas de Acompañamiento, relativas a los trimestres anteriores.

Pcia. de la República Sría. de Planificación Sría. General IPLAN – INOR	FICHA DE ACOMPAÑAMIENTO DEL PROYECTO O ACTIVIDAD	PROTOCOLO
--	---	-----------

USO DE ORG. CENTRAL	U	GC	ORG.	UNID.	FUNC.	PROGR.	SUBPROGR.	P/A	TITULO	AÑO	T	C
	1	3								22		27

ENTIDAD RESPONSABLE	SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
------------------------	--

Número de Orden	Técnico	FRANCISCO XAVIER PALHETA
	Respons	
Trimestre de Referencia	2º	Direcc. RUA ALMIRANTE BARROSO, 426 – SALA 214 MARCO – BELÉM – PA CEP 66.000

ORGANO EJECUTOR	DEMA – PA
--------------------	-----------

PROYECTO O ACTIVIDAD	PRODUCCION DE MAIZ HIBRIDO
SUBPROYECTO O SUBACTIVIDAD	

Este cuadro ya viene totalmente llenado por el Computador, que almacenó las informaciones proporcionadas por la Ficha Técnica sobre la identificación del proyecto.

**CUADRO 51**  
(FASES DEL PROYECTO)

51	DESCRIPCION DE LAS FASES CONSIDERADAS EN EL PROYECTO/ACTIVIDAD		62
Fase	Unidad	Denominación	

**CUADRO 52**  
(POSICION DE LAS REALIZACIONES FISICAS)

23-29	52	POSICION DE LAS REALIZACIONES EN EL TRIMESTRE						
F a s e	PREVISTO			REALIZADO				
	HASTA EL TRIMESTRE			HASTA EL TRIMESTRE		TRIM. ANTERIOR	EN EL TRIMESTRE	
	Unidad	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	Cantidad	
30-31				32	40	44	50	
01	HA	50	36,6	5   0	3   6   6	45	5	
02	HA	50	30,0	5   0	3   0   0		5   0	
03	HA	150	25,0	1   5   0	2   5   0		1   5   0	
99	TOTALES		91,6		9   1   6			

El llenado del cuadro 51 está hecho por el computador, que almacenó las Fases ejecutivas del Proyecto y sus respectivas unidades de medida.

El cuadro 52 presenta en las cuatro columnas de la izquierda las previsiones de realizaciones físicas, acumuladas hasta el trimestre de referencia.

En las cuatro columnas de la derecha se registrará lo que realmente fue ejecutado por cada fase.

La última columna (cantidad en el trimestre) será la única de este cuadro a ser informada por el ejecutor del proyecto. La penúltima columna (cantidad hasta el trimestre anterior) será impresa por el computador; y la primera columna (hasta el trimestre) será la suma de las dos últimas ya mencionadas.

**CUADRO 53**  
(POSICION DE LAS REALIZACIONES FINANCIERAS)

53		POSICION DE LAS APLICACIONES EN EL TRIMESTRE			
F a s e	DETALLE FINANCIERO				
	PREVISTO	REALIZADO			
	Hasta el trimestre	Hasta el trimest.	Hasta el trim. ant.	En el trimestre	
30-31		32	38	39	44
	110	1, 1, 0	90	2, 0	
	90	1, 0, 7		0, 7	
	75	7, 5		7, 5	
Sub Total	275	2, 9, 2	90	2, 0, 2	
Adquisic. de Equipam.	200	2, 0, 0	200		
Total General	99	4, 9, 2	290	2, 0, 2	

En el cuadro 53, de manera análoga al cuadro anterior, *el ejecutor deberá informar solamente la última columna (gastos en el trimestre)*. Las columnas hasta el trimestre anterior (realizado) y

hasta el trimestre (previsto) vendrán impresas por el computador. La columna hasta el trimestre (realizado) será la suma de las dos últimas columnas.

Obsérvese que, mientras en el cuadro 52 las realizaciones fueron iguales en términos de previsión y ejecución, no ocurrió lo mismo en el cuadro 53 (realizaciones financieras). Esos cuadros ofrecen elementos subsidiarios para identificar la situación del proyecto en términos físico/financiero, conforme a lo que constituye uno de los propósitos del Sistema GRAFO.

54		METAS ALCANZADAS EN EL EJERCICIO			
ESPECIFICACION	UNIDAD	PREVISTO PARA EL EJERCICIO	REALIZADO		39
			Hasta trim. ant.	En el trimestre	
30-31			32		
01					
02					
03					
04					
99			TOTAL		

En este cuadro se llenará solamente el casillero "realizado en el trimestre". Los demás datos serán impresos por el computador. El presente cuadro está en blanco porque el acompañamiento ejemplificado se refiere al 2o. trimestre de 1976, cuando, de conformidad con las previsiones vistas en la Ficha Técnica, la meta anual sólo habrá sido alcanzada (80 ton. de maíz) en el 3er. trimestre.

CUADRO 55  
(CAUSAS DE LOS DESVIOS)

55		CAUSAS DE LOS DESVIOS		
USO ORG CENTRAL		Causas responsables de los desvios identificados en los cuadros 52 y 53		
30-31	32	33	FALTA DE CALCÁRIO DOLOMITICO	
01				
02				
03				
04				
05				
06				

Siempre que el total porcentual de realización hasta el trimestre fuese diferente del total porcentual previsto hasta el trimestre (cuadro 52) o el montante de recursos financieros aplicados fuera diferente del montante previsto (cuadro 53), las causas de los desvíos deben ser descritas aquí.

**CUADRO 56**  
(COMENTARIOS)

56	COMENTARIOS GENERALES
EL COSTO DEL CALCAREO ES BASICAMENTE EL COSTO DEL TRANSPORTE. POR SU FALTA EN EL AREA PREVISTA, TUVO QUE SER COMPRADO A UNA DISTANCIA QUE ELEVO SU COSTO EN UN 150 POR CIENTO.	

En este cuadro deben registrarse, de manera objetiva, comentarios importantes sobre la ejecución del proyecto.

Pcia. de la República Sría. de Planificación Sría. General IPLAN – INOR	FICAH DE ACOMPAÑAMIENTO DEL PROYECTO O ACTIVIDAD	PROTOCOLO
--	---	-----------

USO DE ORG CENTRAL	U	GC	ORG	UNID.	FUNC.	PROGR	SUBPROGR	P/A	TITULO	AÑO	T	C
	1	3								22		27

ENTIDAD RESPONSABLE	SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
------------------------	--

Número de Orden	Técnico Respons	FRANCISCO XAVIER PALHETA
Trimestre de Referencia	2º Direcc.	RUA ALMIRANTE BARROSO, 426 – SALA 214 MARCO – BELÉM – PA CEP 66.000

ORGANO EJECUTOR	DEMA – PA
--------------------	-----------

PROYECTO O ACTIVIDAD	PRODUCCION DE MAIZ HIBRIDO
SUBPROYECTO O SUBACTIVIDAD	

51	DESCRIPCION DE LAS FASES CONSIDERADAS EN EL PROYECTO/ACTIVIDAD	
Fase	Unidad	Denominación



52 POSICION DE LAS REALIZACIONES EN EL TRIMESTRE

F a s e	PREVISTO			REALIZADO			
	HASTA EL TRIMESTRE			HASTA EL TRIMESTRE		TRIM. ANTERIOR	EN EL TRIMESTRE
	Unidad	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	Cantidad
30-31				32	40	44	50
01	HA	50	36,6	50	36,6	45	50
02	HA	50	30,0	50	30,0		50
03	HA	150	25,0	150	25,0		150
99	T O T A L E S		91,6		91,6		

53 POSICION DE LAS APLICACIONES EN EL TRIMESTRE

F a s e	DETALLE FINANCIERO				
	PREVISTO		REALIZADO		
	Hasta el trimestre	Hasta el trimest.	Hasta el trim. ant.	En el trimestre	
30-31		32	38	39	44
		110	90		20
		90			0,7
		75			7,5
Sub Total		275	90		20,2
Adquisic. de Equipam.		200	200		0
Total General	99	475	290		20,2

54 METAS ALCANZADAS EN EL EJERCICIO

ESPECIFICACION	UNIDAD	PREVISTO PARA EL EJERCICIO	REALIZADO	
			Hasta trim. ant.	En el trimestre
30-31			32	39
01				
02				
03				
04				
99	T O T A L			

55	CAUSAS DE LOS DESVIOS																															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">USO</td> <td style="text-align: center;">ORG</td> <td style="text-align: center;">CENTRAL</td> </tr> </table>	USO	ORG	CENTRAL	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%; text-align: center;">30-31</td> <td style="width: 15%; text-align: center;">32</td> <td style="width: 15%; text-align: center;">33</td> <td style="width: 55%;"></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">01</td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="border: none;">Causas responsables de los desvios identificados en los cuadros 52 y 53</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">02</td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="border: none;">FALTA DE CALCARIO DOLOMITICO</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">03</td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="border: none;"></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">04</td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="border: none;"></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">05</td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="border: none;"></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">06</td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="text-align: center;"> </td> <td style="border: none;"></td> </tr> </table>	30-31	32	33		01			Causas responsables de los desvios identificados en los cuadros 52 y 53	02			FALTA DE CALCARIO DOLOMITICO	03				04				05				06			
USO	ORG	CENTRAL																														
30-31	32	33																														
01			Causas responsables de los desvios identificados en los cuadros 52 y 53																													
02			FALTA DE CALCARIO DOLOMITICO																													
03																																
04																																
05																																
06																																

56	COMENTARIOS GENERALES
<p>EL COSTO DEL CALCAREO ES BASICAMENTE EL COSTO DEL TRANSPORTE. POR SU FALTA EN EL AREA PREVISTA, TUVO QUE SER COMPRADO A UNA DISTANCIA QUE ELEVO SU COSTO EN UN 150 POR CIENTO.</p>	

57	RESPONSABLES DEL PROYECTO
ENTIDAD RESPONSABLE	EJECUTOR
Fecha y Firma	Fecha y Firma
Nombre completo	Nombre completo

## VIII – SALIDAS DEL SISTEMA

Las salidas resultan del procesamiento de las informaciones obtenidas junto a los órganos ejecutores. Proporcionan la realimentación adecuada de los Proyectos/Actividades, demuestran la evolución del desempeño de los programas, indican elementos subsidiarios a la programación subsiguiente y constituyen el principal fundamento del Sistema.

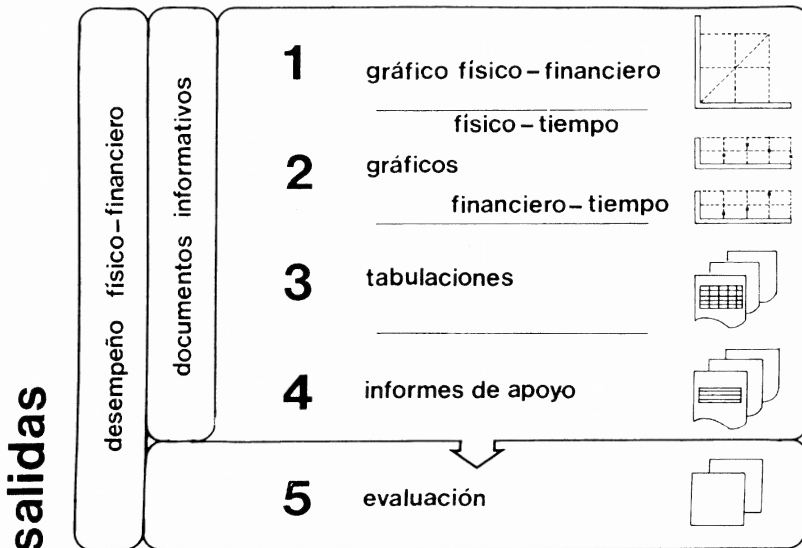
Las salidas están constituidas por cuatro elementos:

– El gráfico físico-financiero que demuestra la situación del proyecto, en cada trimestre, a través de una relación entre lo propuesto y lo realizado física y financieramente.

– Dos gráficos que demuestran, respectivamente, el desempeño físico y el financiero a lo largo del tiempo.

– Tabulaciones que contienen las cifras cuantificadas de las realizaciones logradas y los recursos aplicados en el trimestre.

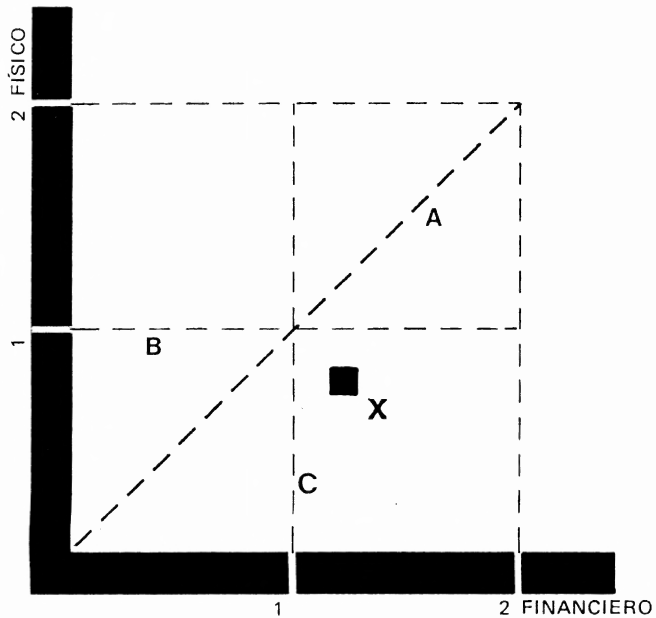
– Las relaciones de soporte que auxilian la operabilidad del Sistema: lista de los proyectos en ejecución, relación de los nuevos proyectos, proyectos suspendidos, relación de proyectos omitidos y otros.



## 1 – GRAFICO FISICO-FINANCIERO

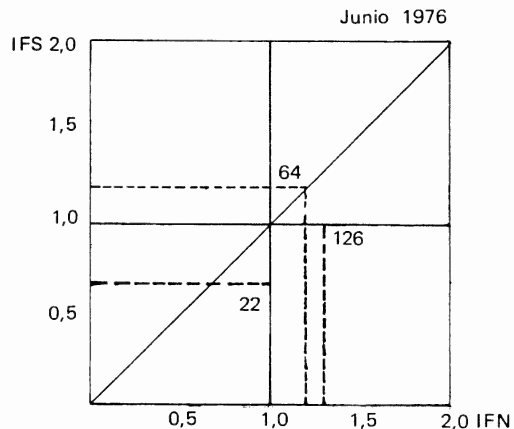
Demuestra la situación estática del Proyecto/Actividad, a través de una relación entre lo realizado y lo previsto física y financieramente.

La diagonal del gráfico representa la línea de proporcionalidad entre las realizaciones y los gastos. El cruzamiento de las líneas A, B y C determina el punto Z, que representa la consecución de los cronogramas propuestos. El punto X puede representar la situación de un proyecto o de un conjunto de proyectos.



Mostraremos, a continuación, un Gráfico Físico-Financiero donde aparecen tres proyectos de POLAMAZONIA, entre ellos el de "PRODUCCION DE MAIZ" que estamos comentando en este trabajo. La situación gráfica de ese proyecto (No. 126) indica que la cantidad física fue totalmente alcanzada conforme a lo previsto, aunque en términos financieros se gastó más de lo previsto.

## POLAMAZONIA GRAFICO FISICO-FINANCIERO



### TABELA DE DESEMPEÑO

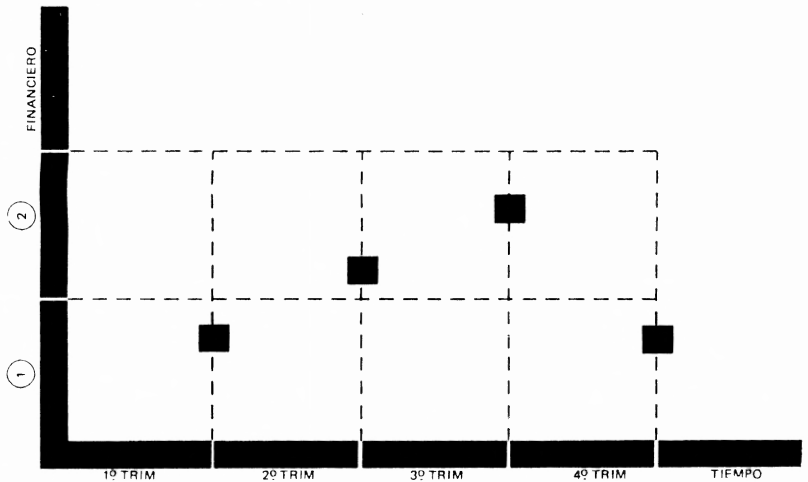
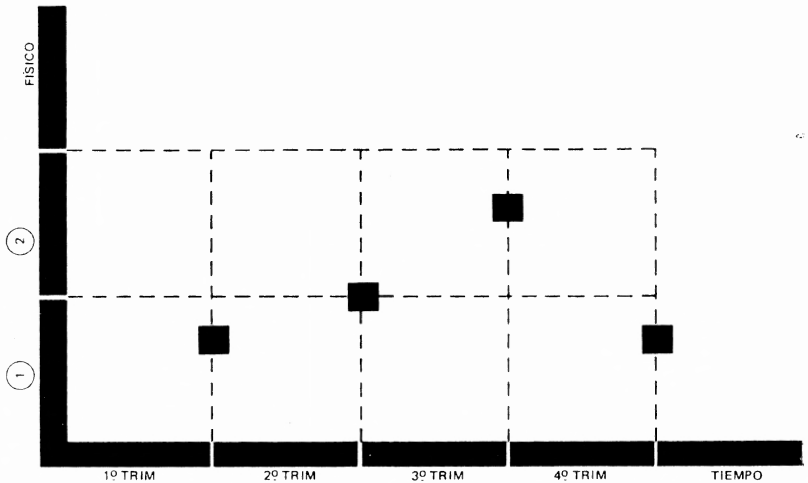
PROYECTOS:

- 22 CONSTRUCCION DE LA LT
- 64 CARRETERA BR - 110
- 126 PRODUCCION DE MAIZ

CÓDIGO	EJECUCION FISICA			EJECUCION FINANCIERA		
	PREVISTO %	RÉALIZADO %	IFS	PREVISTO	APLICADO	IFN
22	44,4	36,5	0,82	400	400	1,00
64	52,0	55,0	1,05	1300	1370	1,05
126	91,6	91,6	1,00	275	292	1,06
TOTAL	188,0	183,1	0,97	1975	2062	1,04

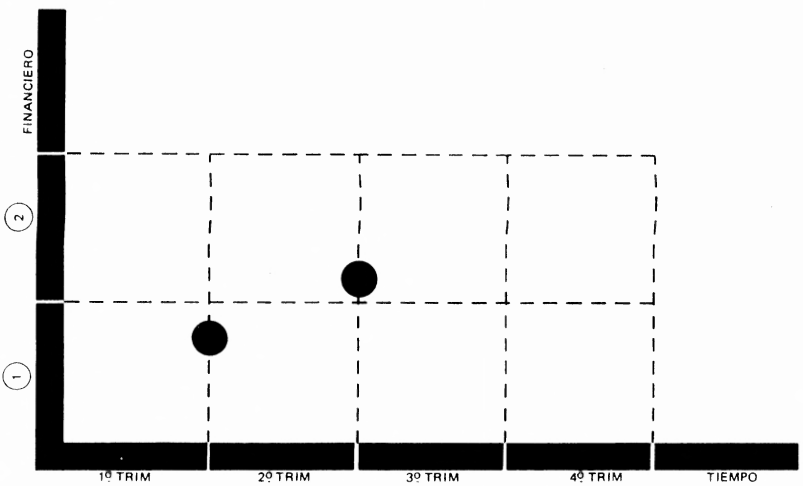
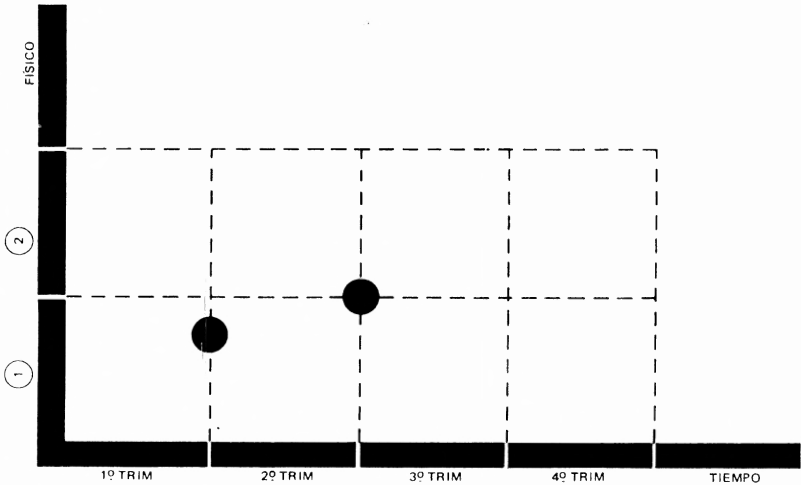
## 2 – GRAFICOS FISICO/TIEMPO Y FINANCIERO/TIEMPO

Los gráficos físico/tiempo y financiero/tiempo presentan el desempeño de los proyectos en las etapas trimestrales dentro del ejercicio. La presencia de los gráficos se hace necesaria para acrecentar el sentido dinámico del desempeño del proyecto a lo largo del tiempo, no demostrado en el gráfico físico/financiero por su carácter estático.



El gráfico físico/tiempo y financiero/tiempo que aquí se muestra, presenta la situación del proyecto de Producción de Maíz Híbrido al final del primer y segundo trimestre.

TRIMESTRE	IFS	IFN
1º TRIMESTRE	0,90	0,81
2º TRIMESTRE	1,00	1,06



### **3 – TABULACIONES**

Contiene la medida de las realizaciones alcanzadas, montantes de recursos aplicados y programados y niveles de desempeño.

En las páginas siguientes, serán presentadas tres tabulaciones proporcionadas por el Sistema de Computación. La primera muestra la situación física y financiera de tres proyectos de POLAMAZONIA, entre ellos el de "PRODUCCION DE MAIZ HIBRIDO".

Ya hemos visto esa tabulación cuando presentamos el Gráfico Físico/Financiero. Por lo tanto, podemos disponer de esa información desde el punto de vista gráfico y/o a través de la tabulación. La segunda tabulación es una relación de Previsión de Recursos Humanos de un Polo dentro de POLAMAZONIA. Representa una situación agregada de todos los recursos humanos requeridos para la ejecución de los proyectos del referido Polo. La tercera tabulación es una relación de las causas de los desvíos en la ejecución de los proyectos del mismo Polo. Obsérvese que dichas causas están enumeradas por orden de importancia, en términos de "cantidad de proyectos" y en relación con los recursos financieros asignados a los proyectos.

### **4 – RELACIONES DE SOPORTE**

Son relaciones que complementan las funciones de acompañamiento del Sistema, relacionando proyectos activos, no activos, omitidos y otros.

La síntesis de las cuatro salidas presentadas posibilita la *evaluación del desempeño*, elaborada manualmente, sugiriendo correcciones operacionales, presentando soluciones a problemas comunes e indicando directrices y medidas para el planeamiento.



**INFORME DE LA SITUACION DE LOS PROYECTOS  
2o. TRIMESTRE 1976**

FL.1

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA DE PLANEAMIENTO  
SECRETARIA GENERAL – IPLAN – INOR

**G R A F O**  
**PROGRAMA POLAMAZONIA**  
**18 POLO TROMBETAS**

PROYECTO	SITUACION FINANCIERA (EN CR\$ 1.000)			SITUACION FISICA			
	PREVISTO	REALIZADO	%	PREVISTO	REALIZADO	%	
	1001000	CONSTRUCCION DE UNA LT	400	400	1,00	44,4	36,5
1002000	CARRETERA MONJUI/IGARAPE	1.300	1.370	1,05	52,0	55,0	1,05
1003000	PRODUCCION DE MAIZ HIBRIDO	275	292	1,06	91,6	91,6	1,00

**INFORME DE PREVISION DE RECURSOS HUMANOS  
RESUMEN DEL POLO**

FL. 1

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA DE PLANEAMIENTO  
SECRETARIA GENERAL - IPLAN - INOR

GRAFO  
PROGRAMA POLAMAZONIA  
18 POLO TAPAJOS

DENOMINACION	1976		1977		1978	
	Existente	A contratar	Existente	A contratar	Existente	A contratar
DOCTORADO .....	—	1	1	1	2	2
MAESTRADO .....	1	1	2	2	4	—
GRADUADO .....	5	10	15	5	20	2
TECNICO .....	5	10	15	4	19	4
MANO DE OBRA ESPECIALIZADA ....	10	20	30	12	42	2
MANO DE OBRA NO ESPECIALIZADA .	15	50	65	30	95	—
<b>TOTAL (POLO TAPAJOS) .....</b>	<b>36</b>	<b>92</b>	<b>128</b>	<b>54</b>	<b>182</b>	<b>8</b>
<b>TOTAL EJERCICIO .....</b>	<b>128</b>		<b>182</b>		<b>190</b>	

**INFORME DE LOS DESVIOS**  
**2o. TRIMESTRE 1976**

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA  
SECRETARIA DE PLANIFICACION  
SECRETARIA GENERAL - IPLAN - INOR

FL. 1  
FL. 1  
Cr\$ 1.000

GRAFO  
PROGRAMA POLAMAZONIA  
17 POLO TAPAJOS

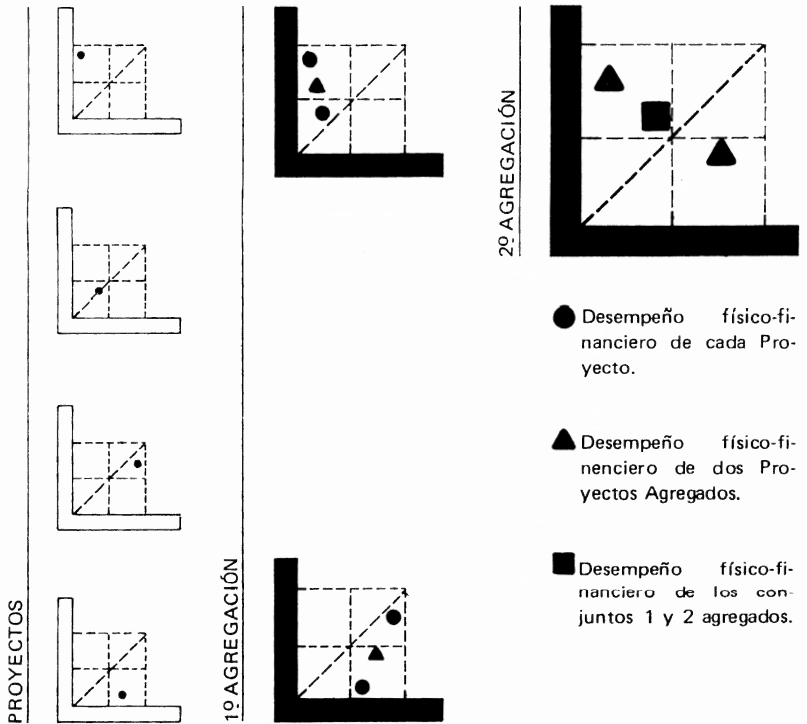
TOTAL de PROYECTOS: 10  
VALOR de los PROYECTOS 150.000  
PROYECTOS AFECTADOS %de TOTAL

CAUSAS DE LOS DESVIOS		QTD	VALOR	QTD	VALOR
2001000	ATRASO EN LA LIBERACION DE LOS RECURSOS	03	60,000	30,0	40,0
2002000	FALTA DE TECNICOS DE NIVEL SUPERIOR	02	30,000	20,0	20,0
2003000	FALTA DE MATERIAL EN LA REGION	02	30,000	20,0	20,0
2004000	FALTA DE MANO DE OBRA CALIFICADA	02	20,000	20,0	13,3
2005000	DESBORDES E INUNDACIONES	01	10,000	10,0	6,7

## IX. - AGREGADOS

Una de las varias ventajas que proporciona el "SISTEMA GRAFO" es la posibilidad de análisis agregado, que permite a cada órgano obtener la información correspondientes a sus responsabilidades y compromisos, al mismo tiempo que los organismos de mayor ámbito gerencial pueden analizar, global y parcialmente y en forma simultánea, la situación de los diferentes programas y proyectos en andamiento.

Los agregados que básicamente se realizan en los niveles institucional, sectorial y geográfico, facilitan la identificación de variables comunes que interfieren, positivamente o negativamente, en el proceso de desarrollo de los Proyectos. A continuación se presenta un ejemplo teórico de agregado de las informaciones de cuatro proyectos.

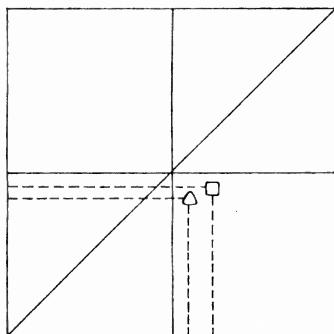


Por lo expuesto, concluimos que la representación gráfica posibilita el agregado de las informaciones de los proyectos en Subprogramas y Programas, según la Clasificación Funcional Programática, así como en los niveles Institucional, Sectorial y Geográfico.

En el cuadro que sigue, tenemos un agregado de tres proyectos de POLAMAZONIA, incluyendo el de "Producción de Maíz Híbrido".

Observamos dos agregados: el primero, de dos proyectos mostrando una situación del sector de infraestructura, y el segundo, de tres proyectos, mostrando la situación del Polo Trombetas, dentro del POLAMAZONIA.

### POLAMAZONIA GRAFICO FISICO-FINANCIERO



#### AGREGACION

△ Infraestructura  
(22 y 64)

□ Polamazoni  
(22, 64 y 126)

#### PROYECTOS

- 22 Construcción de LT
- 64 Rodovia Br 110
- 126 Producción de Maíz

#### TABLA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO	EJECUCION FISICA			EJECUCION FINANCIERA		
	Previsto %	Realizado %	IFS	Previsto	Aplicado	IFN
22	44,4	36,5	0,82	400	400	1,00
64	52,0	55,0	1,05	1300	1370	1,05
126	91,6	91,6	1,00	275	292	1,06
<b>TOTAL</b>	<b>188,0</b>	<b>183,1</b>	<b>0,97</b>	<b>1975</b>	<b>2062</b>	<b>1,04</b>

## X. — AMPARO LEGAL DEL SISTEMA

Mediante dispositivos legales instituidos por la Presidencia de la República, que se transcriben a continuación, y en consonancia con el ítem III del art. 75 de la Ley No. 4.320, del 17 de marzo de 1964, el SISTEMA GRAFO surge con amparo legal en todos los aspectos inherentes a sus pretensiones.

A pesar de que esos dispositivos hayan sido sustituidos, básicamente a partir del 28 de julio de 1971, la mayoría de los órganos de control, en Brasil, se han preocupado exclusivamente del control jurídico-contable-financiero. Dejando así al margen las preocupaciones referentes a la ejecución física y financiera, al nivel gerencial, así como aquellas que tienen relación con las contribuciones económicas y/o sociales, generadas con los recursos públicos, en pro de las comunidades.

### 1. Decreto No. 68.993, del 28 de julio de 1971

Instituye el Programa de Acompañamiento de la Ejecución de las "Metas y Bases para la Acción de Gobierno" y da otras providencias.

El Presidente de la República, usando las atribuciones que le confiere el artículo 81, ítem III, de la Constitución, decreta:

Art. 1o. En consonancia con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto-Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, deja instituido el Programa de Acompañamiento de la Ejecución de las "Metas y Bases para la Acción de Gobierno", de acuerdo con las normas del presente Decreto.

Parágrafo único. El Programa de Acompañamiento, que tendrá carácter descentralizado, flexible y dinámico, deberá hacerse efectivo de manera global y sectorial, alcanzando el nivel de proyectos y actividades.

Art. 2o. Los órganos sectoriales del sistema de planeamiento y presupuesto a que se refiere el parágrafo 1o. del artículo 23 del Decreto-Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, deberán organi-

zar un mecanismo de control que permita coordinar, a nivel de cada Ministerio, el buen funcionamiento del Programa de Acompañamiento establecido en este Decreto.

Art. 3o. Al efecto del acompañamiento global, los titulares de los órganos relacionados en el Anexo I, dirigirán al órgano central del sistema de planeamiento y presupuesto, hasta los días 31 de enero y 31 de julio de cada año, informes sobre la ejecución de las políticas bajo su responsabilidad, correspondientes al ejercicio y al semestre anterior, respectivamente.

Art. 4o. Al efecto del acompañamiento sectorial, los órganos sectoriales del sistema de planeamiento y presupuesto dirigirán al respectivo órgano central, hasta los días 31 de enero y 31 de julio de cada año, informes de acompañamiento financiero y de acompañamiento general relativos al ejercicio y al semestre anterior, respectivamente, en la siguiente forma:

I – Informe de Acompañamiento Financiero, para el Ministerio, globalmente, y para sus principales órganos subordinados o vinculados, individualmente, así como para el Departamento Administrativo del Personal Civil y el Consejo Nacional de Investigaciones, especificando los gastos efectivamente realizados a nivel de programa, subprograma y proyecto o actividad.

II – *Informe de Acompañamiento General (físico y financiero)* para los proyectos prioritarios incluidos en las “Metas y Bases” o que se incorporen a ese elenco, con datos e informaciones generales que permitan evaluar la situación de implementación realizada y, cuando fuere del caso, verificar las dificultades a solucionar.

Parágrafo único. Con autorización del Presidente de la República podrán crearse esquemas especiales de acompañamiento de proyectos de alta prioridad, sobre la base de informaciones obtenidas “in loco” en los órganos de ejecución.

Art. 5o. Con fundamento en los informes referidos en los artículos 3o. y 4o., el órgano central del sistema de planeamiento y presupuesto someterá a la Presidencia de la República, hasta los días 28 de febrero y 31 de agosto de cada año, un informe sintético de los resultados de la ejecución de las “Metas y Bases” en el

ejercicio y en el semestre anterior, respectivamente, acompañado de los informes parciales recibidos.

Art. 6o. El órgano central del sistema de planeamiento y presupuesto expedirá instrucciones para el funcionamiento eficiente del Programa de Acompañamiento.

Art. 7o. El primer informe de acompañamiento, con vistas a lo dispuesto en los artículos 3o. y 4o., será elevado hasta el día 31 de enero de 1972, abarcando el ejercicio 1971.

## **2. Decreto No. 70.852, del 20 de julio de 1972**

Dispone sobre la aplicación del Programa de Acompañamiento fijado por el Decreto No. 68.993, del 28 de julio de 1971, a los Planes Nacionales de Desarrollo instituidos por los Actos Complementarios No. 43, del 29 de enero de 1969 y No. 76, del 21 de octubre de 1969.

El Presidente de la República, usando las atribuciones que le confiere el artículo 81, ítems III y V de la Constitución, decreta:

Art. 1o. En consonancia con el artículo 15 del Decreto-Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, se aplicará a los Planes Nacionales de Desarrollo, instituidos por los Actos Complementarios No. 43, del 29 de enero de 1969 y No. 76, del 21 de octubre de 1969, el Programa de Acompañamiento establecido por el Decreto No. 68.993, del 28 de julio de 1971.

Art. 2o. El Programa de Acompañamiento constituye actividad permanente de los órganos que integran el sistema de planeamiento, y tiene por objetivo la evaluación de la ejecución, revisión, complementación y perfeccionamiento de los Planes Nacionales de Desarrollo y los respectivos instrumentos de implementación, principalmente a través de:

a) análisis del desempeño global de la economía y del comportamiento de sus sectores prioritarios, frente a las directrices y metas establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND);



b) evaluación sistemática del progreso alcanzado en la ejecución de los programas y proyectos incluidos en los referidos Planes;

c) identificación de los puntos de estrangulamiento y obstáculos institucionales que retarden, dificulten o limiten la consecución de las metas y la ejecución de esos programas y proyectos.

Art. 3o. El órgano central del sistema de planeamiento expedirá instrucciones para el eficiente funcionamiento del Programa de Acompañamiento de que trata el presente Decreto.

Art. 4o. Como instrumento complementario del Programa de Acompañamiento, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación General elaborará, anualmente, un Programa General de Aplicaciones, a través de la consolidación de los presupuestos-programas de la Unión, de las entidades de la Administración indirecta y de todos los demás órganos y entidades sujetos a supervisión ministerial.

Art. 5o. El Ministerio de Planeamiento y Coordinación General podrá firmar convenios con los demás Ministerios y órganos de la administración federal, con el fin de prestarles asistencia en la formación de recursos humanos y en la ejecución de la reforma administrativa, con vistas al fortalecimiento del sistema de planeamiento, la implementación del Programa de Acompañamiento definido en este Decreto y la eliminación de obstáculos institucionales en la ejecución de los programas y proyectos prioritarios.

Art. 6o. El Instituto Brasileño de Informática (IBI), de la Fundación del IBGE, tendrá a su cargo la ejecución de los trabajos de computación electrónica, en el ámbito del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General, necesarios a la implantación y al desarrollo del Programa de Acompañamiento, pudiendo además prestar asistencia técnica a los Ministerios y órganos que llegaran a firmar convenios en los términos previstos en el artículo anterior.

Art. 7o. Al efecto del acompañamiento global, los titulares de los órganos relacionados en el Anexo I de este Decreto dirigirán, a través de las Secretarías Generales de los Ministerios a los que estuvieran vinculados o sujetos a supervisión, o directamente en los demás casos, al órgano central del sistema de planeamiento

y presupuesto, hasta el día 31 de enero y 31 de julio de cada año, informes sobre la ejecución de políticas bajo su responsabilidad correspondientes al ejercicio y al semestre anterior respectivamente.

Art. 8. Continúan en vigor todas las disposiciones del Decreto No. 68.993, del 28 de julio de 1971, en lo que no colidieren con lo establecido en este Decreto, que entrará en vigencia en la fecha de su publicación.

### **3. Decreto No. 71.353, del 9 de noviembre de 1972**

Dispone sobre el Sistema de Planeamiento Federal y da otras providencias.

El Presidente de la República, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 81, ítems III y IV de la Constitución, y teniendo en vista lo dispuesto en el Decreto-Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, decreta:

Art. 1o. Las actividades de planeamiento, presupuesto y modernización de la Administración Federal quedan integradas al Sistema de Planeamiento de que trata este Decreto.

Art. 2o. Son objetivos del Sistema de Planeamiento:

I — Coordinar la elaboración de los planes y programas generales de Gobierno y promover la integración de los planes regionales y sectoriales;

II — Acompañar la ejecución de esos planes y programas;

III — Asegurar, mediante normas y procedimientos presupuestarios, la aplicación de criterios técnicos, económicos y administrativos para el establecimiento de prioridades entre las actividades gubernamentales;

IV — Modernizar las estructuras y procedimientos de la Administración Federal con la finalidad de su continuo perfeccionamiento.

miento y mayor eficacia en la ejecución de los programas de Gobierno;

V — Establecer flujos permanentes de información entre las unidades componentes del Sistema, a fin de facilitar los procesos de decisión y coordinación de las actividades gubernamentales;

Art. 3o. Integran el Sistema de Planeamiento todos los órganos de la Administración Federal Directa e Indirecta encargados, específicamente, de actividades de planeamiento, presupuesto y modernización administrativa.

# 1o. La Secretaría General del Ministerio de Planeamiento y Coordinación General es el órgano central del Sistema de Planeamiento y las Secretarías Generales de los Ministerios Civiles y órganos equivalentes de los Ministerios Militares, son sus órganos sectoriales.

# 2o. Son órganos seccionales del Sistema de Planeamiento las unidades que en cada entidad de la Administración Federal indirecta, centralicen las funciones de planeamiento, presupuesto y modernización administrativa.

Art. 4o. Los órganos componentes del Sistema de Planeamiento recibirán orientación normativa del órgano central del sistema, sin perjuicio de la subordinación administrativa al órgano o entidad en cuya estructura estén integrados.

Parágrafo único. La articulación entre el órgano central y los órganos seccionales se hará por intermedio de los órganos sectoriales de los Ministerios a que estuvieran vinculados.

Art. 5o. Al órgano central compete velar por el buen funcionamiento del Sistema, cabiéndole para esto:

I — Prestar, cuando se le solicite, asistencia técnica a los órganos sectoriales y seccionales, para que se alcancen los objetivos definidos en el artículo 2o. de este decreto;

II — Expedir normas operacionales, cuando fuere el caso;

III — Orientar a los diversos órganos del Sistema en la actualización profesional de sus participantes de acuerdo con las necesidades del Sistema y en consonancia con los intereses propios de cada órgano;

Art. 6o. Al órgano central del Sistema de Planeamiento le cabrá articularse con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios a nivel de los respectivos órganos centrales de planeamiento, mediante intercambio de informaciones y experiencias, teniendo en vista compatibilizar los Sistemas de Planeamiento, así como prestar asistencia técnica para la implementación de programas y proyectos relacionados con planeamiento, presupuesto y modernización administrativa.

# 1o. Las Superintendencias Regionales de Desarrollo, especialmente la SUDENE y la SUDAM, darán su colaboración al órgano central del Sistema de Planeamiento al efecto de la mejor coordinación entre programas estatales y federales.

# 2o. A los órganos sectoriales del Sistema les cabrá, de manera similar, articularse con sus correspondientes en los Estados, Distrito Federal y Territorios, teniendo en vista compatibilizar el planeamiento global de sus sectores, así como prestar asistencia técnica para la implementación de programas y proyectos sectoriales.

#### **4. Decreto No. 75.370, del 13 de febrero de 1975**

Instituye mecanismo de Coordinación y Acompañamiento de los Programas Especiales del II Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El Presidente de la República, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 81, ítem III, de la Constitución, decreta:

Art. 1o. Institúyese un mecanismo de Coordinación y Acompañamiento de los Programas Especiales ligados al II Plan Nacional de Desarrollo (PND), con la finalidad de viabilizar su adecuada ejecución.

Parágrafo único. El mecanismo especial de acompañamiento instituido por este Decreto será implementado sin perjuicio del

Programa de Acompañamiento de los Planes Nacionales de Desarrollo, establecidos por los Decretos Nos. 68.993 del 28 de julio de 1971 y 70.852, del 20 de junio de 1972.

Art. 2o. Los Programas Especiales de Desarrollo a que se refiere el artículo anterior son preliminarmente los siguientes:

I — programas de desarrollo regional;

- a) Programa de Polos Agropecuarios y Agrominerales de la Amazonia - POLAMAZONIA;

- b) Programa de Desarrollo de Areas Integradas del Nordeste - POLONORDESTE;

- c) Programa de Desarrollo de los Cerrados - POLOCENTRO;

- d) Programa de Desarrollo de la Agroindustria del Nordeste;

- e) Programa Especial de Desarrollo del Pantanal;

- f) Programa Especial del Norte Fluminense;

- g) Programa Especial de la Región Geo-económica de Brasilia.

II — programa en el área de los transportes:

- a) Programa de Construcción Naval, bajo la responsabilidad del Ministerio de Transportes a través de la Superintendencia Nacional de la Marina Mercante - SUNAMAM;

- b) Programa de Desarrollo Ferroviario bajo la responsabilidad del Ministerio de Transporte, a través de la Red Ferroviaria Federal - RFFSA.

III — programas en el área de insumos básicos:

- a) Plan Siderúrgico Nacional, bajo la coordinación del Consejo de No-Ferrosos y de Siderurgia —CONSIDER— Ministerio de Industria y Comercio;

- b) Programa Nacional de Fertilizantes y Calcáreo Agrícola, bajo la coordinación del Ministerio de Industria y Comercio;
- c) Programa Nacional de Papel y Celulosa, bajo la coordinación del Ministerio de Industria y Comercio;
- d) Programa Nacional de No-Ferrosos, bajo la coordinación de CONSIDER.

Art. 3o. Los programas de desarrollo regional a que se refiere el ítem I del artículo anterior serán coordinados y acompañados permanentemente por Grupos Especiales compuestos:

I — de un representante de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República;

II — de un representante del Ministerio del Interior;

III — de un representante del Ministerio de Agricultura;

IV — de un representante del Ministerio de Transportes, en el caso de los programas referidos en los párrafos "a" y "c" del ítem I del artículo anterior, y de un representante del Ministerio de Minas y Energía, en el caso del Programa a que se refiere el mencionado párrafo "a".

Parágrafo único. La necesaria articulación con los demás Ministerios comprometidos será realizada por los Grupos Especiales de que trata este artículo.

Art. 4o. Los Grupos Especiales establecidos en el artículo 3o., así como los Ministerios responsables de la coordinación de los Programas mencionados en los ítems II y III del artículo 2o., dirigirán informes trimestrales de acompañamiento a la Presidencia de la República (Secretaría de Planeamiento) en los meses de abril, julio, octubre y enero.

Parágrafo único. El primer informe trimestral será presentado en el mes de marzo próximo, sobre la evolución del programa correspondiente hasta diciembre último.

Art. 5o. Los Programas Especiales que llegaran a ser lanzados deberán integrarse en el Sistema de Coordinación y Acompañamiento establecido en este Decreto.

## XI. – EVALUACION DEL SISTEMA

Las informaciones alimentadoras del Sistema GRAFO, ya mencionadas, serán suficientes para el procedimiento de las siguientes evaluaciones:

1 – *Evaluación ex-ante* – representa el análisis minucioso por el cual deben pasar los proyectos a ser financiados teniéndose en consideración elecciones de alternativas a fin de que puedan atender mejor las necesidades de la colectividad. A esa evaluación le cabe la responsabilidad del grado en que los recursos públicos se ajusten a los objetivos gubernamentales, atendándose con mayor precisión el concepto de eficacia.

2 – *Evaluación concomitante* – es la ejercida de acuerdo a una periodicidad establecida en el acompañamiento de los proyectos, durante toda la trayectoria de ejecución. Además de evaluar el grado de alcance físico y financiero, analiza también el comportamiento de los proyectos, después de la adopción de acciones correctivas, en tiempo oportuno. Tiene por finalidad garantizar el uso óptimo de los recursos, contribuyendo así en la obtención de un mayor grado de eficiencia (en el nivel gerencial).

3 – *Evaluación ex-post (de resultados)* – apoyada en indicadores de objetivos de los proyectos, es la responsable por la identificación del grado de obtención de los beneficios económicos y/o sociales en pro de las comunidades.

De lo expuesto, en términos de evaluaciones proporcionadas por el sistema, podemos concluir que el mismo estará en condiciones de alimentar con significativos elementos subsidiarios la programación subsiguiente y el planeamiento.

## XII.- CONCLUSIONES

Es corriente encontrar, en compendios y monografías de diversos autores, la afirmación de que los países latinoamericanos tienen capacidad para elaborar planes de desarrollo técnicamente viables, mientras que, colocados ante la práctica, no alcanzan un grado aceptable de ejecución.

Esto ocurre debido a la complejidad de la ejecución, no siempre suficientemente dimensionada por los planificadores en todas sus dimensiones. Cabe admitir también que para esto concurren varias deficiencias en el último nivel de la programación global descendente (programación a nivel de proyecto), principalmente cuando éste no tiene un financiamiento del órgano nacional o internacional que exija una elaboración técnica adecuada.

El "SISTEMA GRAFO" así denominado solamente a los efectos del procesamiento electrónico, sin ninguna relación con la conocida Teoría de los GRAFOS, pretende contribuir en el aumento del grado de ejecución de los planes, así como la eficiencia y la eficacia del uso de los recursos públicos y de la administración de las políticas, debido a la capacidad de confrontar lo realizado con lo previsto, identificando desvíos y causas responsables, en las bases o áreas ejecutivas, promover acciones correctivas, en tiempo adecuado, y proporcionar el conocimiento más correcto de los medios y condiciones de las regiones acompañadas.

Está siendo implantado, con carácter experimental, el presente año de 1976, en los siguientes Programas Especiales de Desarrollo Regional:

1 — Programa de Desarrollo del Oeste del Paraná - PRODO-PAR;

2 — Programa de Polos Agropecuarios y Agrominerales de la Amazonia - POLAMAZONIA;

3 — Programa Especial de la Región de la Grande Dourados - PRODEGRAN;

4 — Programa Especial del Norte Fluminense - NORTE FLUMINENSE.



En caso de que sean confirmados los resultados esperados en ese pre-test, en el corriente año, será extendido a los demás proyectos de los Programas Especiales sometiéndose los resultados a las autoridades competentes, las que decidirán sobre su aplicación con las debidas adaptaciones al acompañamiento de la ejecución presupuestaria.

Se optó por el procesamiento electrónico de las informaciones a través del IBGE/DI, por las siguientes razones:

1. De conformidad con el art. 6o. del Decreto 70.852, del 20 de julio de 1972, cabrá a la actual Dirección de Informática, de la Fundación IBGE, la ejecución de los trabajos de computación electrónica necesarios para la implantación y el desarrollo del Programa de Acompañamiento de los proyectos del II PND.

2. La masa de datos necesaria para documentar todos los programas y proyectos es muy grande. Su archivo por los medios tradicionales requeriría un gran espacio físico. De la misma manera, el análisis de los datos, sus agregados y totalizaciones de mayor interés serían muy dispendiosas en términos de trabajo manual y de tiempo, perjudicando posiblemente la oportunidad de la información.

Los primeros frutos del Sistema comenzarán a aparecer a partir de agosto de 1976, en forma de salidas gráficas del computador, resultante del procesamiento de las relaciones de acompañamiento, con informaciones acumuladas hasta junio de este año.

Además de los objetivos propuestos, el Sistema, en el decurso de su implantación podrá ser aún perfeccionado, para la atención de otras solicitudes y adecuaciones con Sistemas Sectoriales existentes.



# LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

**Freddy Arreaza**  
**Rafael Derett**  
**Jorge Irisity**

---

Trabajo presentado bajo el patrocinio de ASIP y con la colaboración de AVPP (Asociación Venezolana de Presupuesto Público) para base de discusión del Panel No. 2 del VI Seminario Interamericano de Presupuesto. (Brasilia, 6 al 11 de febrero de 1977.)



## INTRODUCCION

En el tratamiento del tema de este panel existen muchos aportes técnicos elaborados como resultado de investigaciones y experiencias de profesionales y de organismos especializados.

Desde los inicios de las experiencias de implementación de las técnicas de presupuesto por programa, el tema de sus relaciones e implicaciones respecto a los sistemas administrativos ha tenido relevancia y diríamos, pocas soluciones.

*En el orden de los aportes técnicos elaborados, se han planteado sin duda valiosos análisis y propuestas de solución, mientras que en el orden práctico esas orientaciones han sido poco asimiladas. Tres causas pueden explicar esta última situación: a) La rigidez del sistema administrativo público, aspecto sobre el cual no es del caso abundar en ejemplos ni reiterar el análisis de los factores que le determinan; b) La inorganicidad y el método parcial para el tratamiento del problema, con los cuales se ha intentado su solución; y c) La falta de acuerdo y —en cierta medida— de claridad conceptual sobre la técnica de presupuesto por programas y su papel dentro del sistema administrativo general.*

## 1. LA TÉCNICA DE PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS

Empezaremos por precisar el concepto de esta técnica para los efectos del tema de este panel. Es decir, empezaremos —en su orden inverso— el tratamiento de las causas que hemos indicado como obstáculos a las soluciones prácticas.

Las técnicas presupuestarias clásicas estaban siempre encuadradas dentro del sistema de la “administración financiera” o de la “administración fiscal” del Estado. Las de presupuesto por programa, por el contrario, deben ubicarse en el contexto del “sistema de planificación”.

Creo que un acuerdo sobre esta variante cualitativa en el enfoque de la ubicación y alcance de la nueva técnica presupuestaria es previo y necesario para todo el desarrollo ulterior del tema.

En las épocas en que los análisis y las decisiones sobre el “quehacer” de la gestión pública estaban fuera de un “sistema” comprensivo del estudio de alternativas, posibilidades, métodos y costos reales y financieros para definir la acción pública de corto y mediano plazo, la administración de los ingresos y gastos públicos y su ordenamiento y asignación por instituciones era una tarea exclusiva de los responsables de la “administración financiera o fiscal”. El centro de gravedad de los problemas administrativos de la gestión del proceso presupuestario es, en ese caso, la “administración de los ingresos y gastos públicos”, y este carácter determina una forma de relación con los restantes subsistemas de la administración. El “subsistema de compras y suministros”, el “subsistema de personal” y el “subsistema de estadística e información” integran junto con la administración de los ingresos, gastos, crédito público y contabilidad —o sea, con el “subsistema de administración financiera”— el marco del área de responsabilidad de la administración pública ejecutiva.

Con este alcance estaban organizados los servicios vinculados al presupuesto público en los Ministerios de Hacienda y en todas las instituciones, y con ese alcance se enseñaba la disciplina en las cátedras universitarias.

Cabe aquí una digresión. Nos estamos refiriendo a la realidad operante a través de los sistemas administrativos institucionalmente organizados. No estamos desconociendo la circunstancia teórica y en algunos casos real, respecto a que en el concepto de "administrador" y de "administración" están y estaban comprendidas la responsabilidad de planificar y la función de planificación. Simplemente estamos destacando un hecho concreto de la etapa del desarrollo institucional público, anterior a la existencia de un sistema organizado de oficinas especializadas en trabajos de planificación y, por lo mismo, anterior al uso de técnicas de planificación para encuadrar u orientar la toma de decisiones referentes a la acción pública.\*

También cabe aclarar que estamos planteando el tema con un elevado grado de abstracción al tratar de ubicar el concepto de presupuesto clásico en una realidad institucional y en el marco de relaciones con la constelación de los restantes sistemas y subsistemas administrativos, y contrapuesto al presupuesto por programa teóricamente operando en otro marco institucional y con otro régimen de relaciones e implicancias con aquellos. Nuestra abstracción consiste en pasar por alto las carencias prácticas de los sistemas institucionales y técnicos de planificación, a partir de la época de su establecimiento, y el hecho de que no hayan logrado reducir el alto grado de empirismo que caracteriza a las decisiones sobre la acción pública. Creo que nos podemos permitir esta abstracción en la medida en que nuestro panel debe analizar el presupuesto por programa en el marco de los sistemas administrativos y no evaluar la eficiencia o ineficiencia que haya caracterizado en América Latina a los sistemas de planificación.\*\*

---

\*\* En el sistema clásico presupuestario, la planificación estaba implícita en la definición de montos que cada institución requiere para su presupuesto del año siguiente. A nivel micro-institucional, hay que presumir que los administradores definen sus necesidades de recursos en base a alguna suerte de programación interna, no explicitada. En el paso siguiente, el requerimiento de cada administrador es decantado con criterios predominantemente políticos en base a presiones económicas y sociales de la comunidad sobre cada sector o institución, o sobre los niveles ejecutivos superiores del Gobierno.

\* Una buena interrogante para los expertos participantes en el panel sería, sin embargo, la siguiente: El margen de fracaso de las técnicas de planificación, incluyendo las de presupuestos por programa, ¿puede explicarse por el defecto de relaciones e integración con los otros sistemas y subsistemas administrativos?

Retomando el enfoque de este punto, nos encontramos con la situación del presupuesto a partir del establecimiento de sistemas orgánicos (Oficinas Nacionales y Sectoriales de Planificación) y el uso de técnicas de planificación, una de las cuales —la técnica de presupuesto por programa— se desarrolla con el propósito de ser utilizada para ordenar, definir y ejecutar la acción pública de corto plazo, en el marco de sus proyecciones de mediano plazo. Una consecuencia orgánica de este cambio es la aparición en las Oficinas de Presupuesto de los Ministerios de Hacienda, de Unidades de Programación Presupuestaria o de Analistas Programadores y Evaluadores de los programas de las instituciones.\*

Este concepto y papel del presupuesto y el alcance de la técnica de presupuesto por programas, le hace salir del ámbito exclusivo de la administración financiera o fiscal y lo transforma en un sistema de vinculaciones técnicas interdisciplinarias cuya relación con los restantes sistemas y subsistemas administrativos varía sustancialmente.

Estas variaciones se aprecian tanto en lo referente al tema de las “instituciones como sistemas administrativos” como a la interrogante sobre si el presupuesto por programa puede ser configurado y tratado como un sistema en sí mismo.

---

\* Mientras en el proceso clásico las etapas son: Necesidad generada en el medio social; presión sobre las instituciones; requerimiento de éstas al sistema fiscal y político para satisfacerlas; y decisión política, **ahora** el sistema de planificación y programación presupuestaria aparece como un mecanismo institucional de filtro, el que por procedimientos técnicos analiza las necesidades y los requerimientos con criterios de coherencia global y prioridades entre el universo de cosas a hacer y el espectro de recursos disponibles. En este sistema, el “filtro” opera entre las instituciones y los niveles de decisión política: seleccionando alternativas de acción, evaluando prioridades, fijando y haciendo explícitos los objetivos, proponiendo etapas, programando metas y asignando para cada meta recursos específicos.



## 2. EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

Con la aplicación del presupuesto por programas, el ámbito del presupuesto y sus responsabilidades no se limita a la responsabilidad del "correcto" manejo de los recursos financieros y los gastos públicos.

Actualmente ese ámbito abarca las etapas de estudio y decisión sobre objetivos, metas, tiempos y oportunidad de la aplicación de los recursos para prestar todos y cada uno de los servicios, o para alcanzar las realizaciones comprendidas en el conjunto de propósitos de las instituciones públicas. Administrar "correctamente" los recursos financieros y los gastos públicos tiene actualmente una connotación mucho más compleja que antes. No se trata sólo de verificar que el administrador no gaste más de lo autorizado, ni que lo haga en la oportunidad debida y por cumplir eficientemente metas de resultados y efectos deseados.

En la práctica, la técnica de planificación reconoce a la técnica de programación presupuestaria como una parte instrumental de sí misma, y esto ha derivado en que el sistema institucional creado para "producir planes" haya arrastrado al "Presupuesto" a un campo intermedio entre el "sistema de planificación" y el "sistema de administración financiera".

Todos sabemos que esta situación es y ha sido sumamente friccional, creando conflictos de trabajo y de áreas de decisión entre las Oficinas, Consejos o Secretarías de Planificación y las Secretarías o Ministerios de Hacienda.

También todos conocemos los intentos de solución a través de cambios macro-organizativos que han operado con diferente grado de eficacia según la forma en que se han llevado a la práctica en cada país.\*

---

\* En distintas épocas, por citar algunos casos, en Costa Rica, Brasil, Uruguay, Rep. Dominicana, las Oficinas de Presupuesto se sacaron del ámbito institucional de los Ministerios de Hacienda. Actualmente esto está aconteciendo en México y Venezuela.

Nosotros no podemos hacer opciones teóricas a priori sobre la validez de esos cambios macro-organizativos. Estimamos que la racionalidad del análisis de cada situación es un pre-requisito para optar en cada caso por soluciones concretas y, en segundo lugar, consideramos que es más importante verificar si la solución está concebida orgánica y procesalmente con visión de sistema antes que discutir si una responsabilidad o tarea debe estar a cargo de las Oficinas de Planificación o de las Oficinas de Presupuesto, se encuentre ésta en el Ministerio de Hacienda o en un nivel independiente.

A este respecto, son de interés los conceptos del doctor Luis Rodríguez Mena cuando analiza el tema sobre Las instituciones como "sistemas", en su trabajo "Introducción al Estudio del Presupuesto por Programa":

*"Las instituciones (empresas, organismos privados sin fines de lucro, organizaciones públicas, etc.) son, básicamente, un sistema dentro de sistemas mayores."*

*"Las instituciones constituyen un sistema, no sólo si las vemos dentro de los confines de sus recursos, sino también si ampliamos nuestra visión hacia todo el "entorno" que las rodea. Por una parte, todas las instituciones tienen —o deben tener— objetivos y metas explícitamente establecidos que orienten sus actividades; están integradas, además, por recursos humanos representados por el hombre en una relación de trabajo, por bienes materiales y por una tecnología. Todos estos elementos se entrelazan formando una serie de interrelaciones que le dan una dinámica al conjunto."*

*"El considerar a una organización como integrando un sistema y darle tratamiento como tal, es de vital importancia si se le quiere desarrollar en forma exitosa. Un ejecutivo que limite su perspectiva de valoración a los confines de su organización y no la extienda a la totalidad del sistema, es muy poco probable que pueda desarrollar todo el potencial económico y administrativo de la institución, aun cuando ésta sobreviva en el tiempo y mantenga un precario intercambio con su medio ambiente."*

*“Algunas veces se hace cierta distinción entre los conceptos de “organización” y de “institución”, al entender por la primera una simple agrupación de recursos humanos, materiales y técnicos en función productiva, con muy poco nivel de eficiencia como sistema por no haber consolidado una red estable de interacción con su entorno, por lo cual su existencia es bastante precaria, viéndose constantemente amenazada.”*

Parece interesante preguntarse si a partir de la aparición en la escena institucional de las Oficinas Nacionales y Sectoriales de Planificación, la controversia funcional que se desarrolló con las Oficinas de Presupuesto no ha sido una consecuencia de la falta de un enfoque de “sistema”, en el sentido de sistema-institución como lo explica el Dr. Rodríguez Mena.

La idea de la planificación como sistema lleva implícita un esfuerzo de coordinación interinstitucional por dar coherencia en el tiempo y en el espacio a la acción del sector público en su conjunto, y a su vez coherencia a esta acción con el desenvolvimiento de las restantes actividades socioeconómicas en ámbito nacional. Con este alcance, el “sistema” de planificación no puede identificarse limitadamente a las fronteras de las oficinas específicamente destinadas a esa tarea y si implica una integración de todo el ámbito institucional. Cada institución debió o debe tener una apertura de vinculación al “sistema de planificación” y es probable que muchos cambios macro-institucionales sean el resultado forzado por rigideces a ese concepto de “apertura a un sistema”.

Analizando concretamente la situación de las Oficinas de Presupuesto, a partir de la implementación de las técnicas de presupuesto por programa, se encuentran muchas evidencias de rigidez y falta de apertura. Esta circunstancia ha determinado en muchas experiencias: a) la mera incorporación formal de la técnica; b) la rutinización de actividades que en esas técnicas deben ser sustantivas, como por ejemplo, la acumulación de estadísticas sobre resultados para métodos de control y evaluación que no operan; c) una especie de relación de “zafra” y no coordinada ni permanente con las Oficinas de Planificación. (Cuando cada 4 ó 5 años se elabora un Plan, los planificadores buscan las estadísticas de presupuestos y cuando cada año los presupuestarios necesitan “proyectos” los consultan con planificación).

En circunstancias en que el "sistema de planificación" es racionalmente un imperativo en la gestión moderna del vasto y complejo conjunto institucional público, esas inadecuaciones y rigideces de la Oficina de Presupuesto pueden haber forzado —en algunos casos— el impulso por el cambio macro-institucional (p.e. poner a la Oficina de Presupuesto a nivel Presidencial; o integradas a las Oficinas de Planificación, etc.). Por otra parte, en otras situaciones en que las Oficinas de Presupuesto han adoptado una posición de apertura al "sistema", ha sido menos urgente o menos necesario o no se ha planteado como alternativa inmediata el cambio macro-institucional.

Creemos de interés advertir, sin embargo, que la eficacia del resultado de esos cambios macro-institucionales o su fracaso, pueden llevar a descubrir que el mero paso de decidir la reforma a ese nivel no alcanza, si la propia reforma no lleva sólidamente incorporada la idea de "sistema" a la nueva organización.

En conclusión, respecto a este punto, creemos que el "sistema de planificación y presupuesto" involucra la acción de todo el conjunto institucional público. Dicho conjunto institucional con apoyo de la técnica de planificación y presupuesto por programa dinamizan el proceso de gestión de la acción pública. La distribución por institución es de la responsabilidad funcional específica de cada área de trabajo, puede variar en cada experiencia en el sentido en que mejore la posibilidad del conjunto institucional para actuar como sistema. Esto dependerá muchas veces no de soluciones teóricas o esquemáticas, sino del grado de madurez funcional y técnica de cada organismo o institución en su área específica y a su gravitación en todo el sistema.

### **3. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL CONTEXTO DE LOS "SISTEMAS" ADMINISTRATIVOS.**

En el punto anterior nos apoyamos en los conceptos vertidos en el trabajo del Dr. Rodríguez Mena para el sistema de planificación y presupuesto bajo el ángulo del concepto institución-sistema.

Los expertos en el estudio de la administración pública se han apoyado en la Teoría de los Sistemas para ordenar y racionalizar muchos de los estudios tendientes a superar los problemas de la misma.

El ámbito y las categorías del "sistema" a los efectos de un análisis son esencialmente relativos y discrecionales. A partir de las categorías de "sistemas elementales"\* en que se basa el trabajo administrativo y que han sido identificados así por su carácter puro, no complejo en el sentido instrumental-operacional, se pueden desarrollar categorías y sub-categorías sucesivamente más complejas de organización funcional en los que se combinen a su vez las distintas formas elementales o complejas de sistemas.

Así, la administración pública en su conjunto puede ser analizada como "un" sistema complejo resultante de la vinculación armónica de varios sub-sistemas.

### **El concepto de sistemas y su aplicación a la ciencia administrativa**

Respecto al concepto de sistemas y a su aplicación a los trabajos de la ciencia administrativa, es de interés reproducir otros párrafos del trabajo del Dr. Rodríguez Mena:

*"El caso de la ciencia administrativa y de la ciencia económica presentan caracteres muy interesantes si las vemos a la luz de los modernos conceptos de sistemas."*

*"La ciencia administrativa tradicional era de orientación fundamentalmente mecanicista y formalista. Las ideas de Taylor y Fayol reducían el fenómeno administrativo a simples mecanismos de productividad que consideraban al hombre un ser de comportamiento racional motivado básicamente por impulsos económicos. Esto los llevó a construir toda una teoría cimentada en la apreciación del fenómeno administrativo como un proceso esencialmente técnico y no humano. La teoría de la burocracia de Max Weber le agregó a estos enfoques un fuerte sabor de autoritarismo formal a través de su énfasis en la autoridad y la jerarquía para la eficiente conducción del proceso administrativo."*

*"De este reducido ámbito en que se encontraba la Administración vino a ser rescatada por la Psicología, la cual le aportó los enfoques sobre comportamiento del hombre en el trabajo;"*

---

\* Registración; Cómputo; Archivo; Comunicación; y Control o Decisión.

*la Psicología Social y la Sociología le ampliaron el medio de acción hacia los aspectos inherentes a la formación de grupos en las instituciones y el comportamiento del ser humano en pequeños grupos; la Antropología le aportó sus valiosos conceptos sobre cultura administrativa; la Ciencia Política contribuyó con su visión del fenómeno administrativo en grandes organizaciones públicas y la vinculación de éste con los procesos políticos; la Economía por su parte aportó la visión macroeconómica de los fenómenos administrativos y la relación entre éstos y las magnitudes económicas, y la aplicación de los principios de la microeconomía en las empresas.*

*“A su vez la ciencia administrativa le ha hecho importantes aportes a otras disciplinas. Para citar sólo unos ejemplos la teoría económica sólo puede tener aplicación a través de un proceso administrativo; los problemas que hoy día confronta la planificación nacional son, en buena medida, problemas de implementación administrativa. Igual sucede con los problemas presupuestarios, los cuales en gran parte se deben a dificultades en la aplicación de estrategias generales que lleven a la práctica modernas técnicas de presupuesto. Asimismo, las ideas políticas sólo pueden cristalizar si se desarrolla un eficiente proceso administrativo en el sector público.”*

En otra parte del trabajo citado se dice: *“La noción de sistemas es, en cierto modo, de una amplitud casi ilimitada, por cuanto el alcance de un fenómeno, desde el punto de vista analítico, puede extenderse casi indefinidamente”.*

### **Sistemas y subsistemas administrativos para nuestro análisis.**

Bajo el riesgo de equivocaciones y parcializar nuestro análisis, aunque utilizando las posibilidades discrecionales de la “amplitud” que permite el propio concepto de “sistema”, vamos a procurar encuadrar temas e interrogantes para los participantes del panel respecto a las relaciones del presupuesto por programas en el marco de los sistemas administrativos.

Vamos a considerar a la “administración pública” como sistema y a este sistema dividido en sub-sistemas:

- Sub-sistema de planificación y presupuesto
- Sub-sistema de administración financiera
- Sub-sistema de administración de personal
- Sub-sistema de compras y suministros
- Sub-sistema estadístico y de información

Apreciamos enseguida que estas subcategorías pueden a su vez aceptar subdivisiones. Por ejemplo:

### **Sub-sistema de planificación y presupuesto**

- Planificación global e indicadores
- Planificación sectorial
- Planificación regional
- Planificación operativa
- Presupuesto

### **Sub-sistema de administración financiera**

- Administración de recaudaciones
- Administración de gastos y pagos
- Administración de créditos

### **Sub-sistema de compras y suministros**

- Administración de compras
- Administración de suministros
- Administración de almacenaje

**Etc.**

Debemos analizar en el panel si la ubicación del “presupuesto” con esta constelación de sistema, sub-sistemas y divisiones menores de los sub-sistemas es adecuada.

Recordemos que estamos considerando al “presupuesto” operando la técnica de presupuesto por programa. Recordemos también que en tanto “sistema” integramos al presupuesto en el sub-sistema de “planificación y presupuesto” y que en tanto técnica consideramos a la técnica de presupuesto por programa como una de las técnicas de planificación.

Esta solución esquemática que hemos dado para ayudar a ordenar la discusión se hace compleja cuando pasamos de la visión estática estructural de los "sistemas y sub-sistemas administrativos" y nos dedicamos al análisis dinámico. En este análisis, junto a la idea de "sistema de planificación y presupuesto" surge la idea de "proceso".

Como la planificación y los presupuestos, en tanto técnicas, son de naturaleza totalizadora pues sus alcances van de la visión global de todo el sistema-institucional hasta la visión micro de cada institución, y además avanzan en análisis de nivel global y de cortes sectorial y regional, en sus trabajos (estáticamente considerados) y en el proceso que involucra (programación, ejecución y evaluación) aparecen vinculando y correlacionando a todos los sub-sistemas y sub-sub-sistemas identificados.

Esta circunstancia ha derivado en confrontaciones técnicas entre "planificadores" y "administrativistas".

Y aunque con naturaleza distinta, se han repetido a nivel técnico las frustraciones de la confrontación inter-institucional de Oficinas de Planificación y Oficinas de Presupuesto.

Con una dosis de broma pero con propósito serio se nos ocurre preguntar: ¿No ha llegado la hora de que los expertos de estas dos áreas técnicas actúen con idea de "sistema"?

Bajo el equívoco del carácter totalizador de las técnicas que operan, los expertos en planificación y presupuesto consideran meros sistemas instrumentales a los encargados de los asuntos de personal, compras, tesorería, etc.

Por su parte, los expertos en administración jerarquizan muchas veces los aspectos organizativos estructurales, ponen acento en sub-sistemas parciales y consideran la planificación y sus áreas como meros procedimientos de síntesis.

En varias experiencias de América Latina la ausencia de un trabajo *orgánico y sistemático* conciliador de los enfoques de planificación y administración, han dado resultados mediatizados.



Se han elaborado planes con sólidos estudios de economía y acertados criterios estratégicos, que han sido el fruto del trabajo denodado de reducidos equipos técnicos de la cúspide de la organización de la planificación, que quedan y han quedado en las gavetas por ausencia de relación con el sistema administrativo o por no haber medido la capacidad real de operación de ese sistema. En otros casos se han "estructurado" sistemas administrativos de planificación, creando unidades centrales, sectoriales, etc., en todos los niveles de la estructuración institucional sin contar con base técnica en recursos humanos capaz de hacerle operar.

Actualmente se ha avanzado. Por lo menos se conocen y hay consenso sobre estos problemas y las fallas de esas experiencias.

Nuestro criterio para entender lo esencial de las relaciones entre los sub-sistemas indicados, específicamente referido al presupuesto por programas, se puede expresar a través del análisis de un programa presupuestario.

### **El programa presupuestario y sus relaciones con los sub-sistemas administrativos**

Considerando el presupuesto de una institución y las categorías programáticas que utiliza la técnica de presupuesto por programas,\* el PROGRAMA es:

*“Es la categoría presupuestaria relativa a un objetivo concreto, —en términos de la producción de un determinado tipo de bienes o de servicios— simple o complejo y que, por lo tanto comprende a éste, al conjunto de acciones necesarias para alcanzarlo, a los recursos humanos y materiales y demás insumos con los cuales se han de efectuar las antedichas acciones; a los créditos presupuestarios que posibiliten la disponibilidad de los precitados recursos y demás insumos; y la organización en la que se conjuguen debidamente todos los medios, en función del objetivo.”*

---

\* Pág. 104 a 107 - Revista ASIP No. 1 - Trabajo Dr. Jorge Estupiñán sobre Conceptos Metodológicos Básicos sobre Presupuesto.

Esta unidad programática básica, se puede analizar en su estructura subprogramática y en su estructura técnica. También se puede analizar en forma estática y dinámica. Cada uno de estos enfoques nos brinda oportunidad de establecer relaciones con los restantes sub-sistemas administrativos.

*a) Subdivisión programática*

Interesa analizar el concepto y la categoría de las actividades. A nivel del presupuesto de una institución, pueden existir actividades específicas de un programa, actividades comunes a dos o más programas, y actividades centrales que corresponden a funciones centralizadas de la institución para apoyo a los distintos programas de la misma.

Las actividades específicas de los programas corresponden al desarrollo de las acciones técnicas esenciales para la producción del servicio o el bien que constituye la meta o propósito básico del mismo. Las actividades comunes generalmente corresponden a servicios técnicos de apoyo de tipo especial que se organizan operativamente con mayor eficiencia para servir a más de un programa: por ejemplo, actividades de transporte. Las actividades centrales generalmente corresponden a los servicios de administración de recursos: personal, compras y suministros, archivo y registración básica, etc.

Como vemos, las subcategorías programáticas identificadas como actividades permiten visualizar el área de trabajos vinculados a los otros sub-sistemas administrativos.

En algunas oportunidades, el Programa tiene en su estructura interna actividades específicas dedicadas a los trabajos de los sub-sistemas administrativos de personal, compras, etc. También en este caso la estructura programática permite identificar perfectamente el área de vinculación con dichos sub-sistemas.

*b) La estructura técnica del Programa*

Los programas utilizan para su formulación, ejecución y control-evaluación un conjunto de clasificaciones al que nosotros,

identificamos como la estructura técnica del Programa. La clasificación de personal, la clasificación de metas y resultados, los códigos de materiales en el balance de principales insumos y equipos, etc.

Una comprensión inteligente de este sistema de clasificaciones descubre que su uso no está dedicado exclusivamente al clásico manejo orientado a la correcta administración de gastos e ingresos y a los registros contables.

En cualquiera de las etapas comprendidas en el proceso presupuestario, el manejo de estas clasificaciones es la base de análisis y de alimentación de los distintos sub-sistemas que hemos estado enumerando en este trabajo.

El sub-sistema de “planificación y presupuesto” en la fase de programación se nutre de la información que genera a través de estas clasificaciones la ejecución actual e histórica del Programa en análisis y del entorno de programas vinculados al mismo.

El sub-sistema de “estadística e información” utiliza el conjunto de datos que surgen de dichas clasificaciones, para integrarlo a la vertiente de informaciones que nutren la estadística nacional.

El sub-sistema de “administración de personal” utiliza la información sobre la categoría de recursos humanos ocupados por cada Programa, los niveles de remuneración, las clasificaciones técnicas de dichos recursos, los tiempos y períodos de ocupación, etc., para integrarlos en el estudio, la programación y la administración de los problemas de trabajo y empleo del país, y los problemas específicos de la administración de personal del ámbito público.

El sub-sistema de “compras y suministros” tiene en el uso inteligente de la clasificación por objeto del gasto a nivel de productos y por sectores agregados, la posibilidad de integrar a nivel de cada institución o de un conjunto de instituciones, una política de compras, de control de precios, de verifica-

ción de calidades, de sistema de adquisiciones y pago de las mismas, de régimen de almacenes, etc.

Por fin, el sub-sistema de "administración financiera" que en el concepto clásico del presupuesto tenía en éste su columna vertebral, se apoya en el Programa para ejercer sus tareas relacionadas con los procedimientos de recaudación de ingresos, autorización de gastos, realización de pagos, autorización de endeudamientos y servicio de pagos por amortización e intereses de deuda, etc. La naturaleza programática que respalda la asignación de los recursos financieros incorpora al Programa la calendarización de los gastos de acuerdo al ritmo y volumen de la prestación de los servicios y producción de bienes. Esto permite a la administración financiera realizar un seguimiento de la ejecución de los gastos más sustancial que la mera verificación de saldo disponible y corrección de procedimientos para el uso de los recursos.

*c) Análisis estático y dinámico del Programa presupuestario.*

En los párrafos anteriores hemos hecho un análisis de la estructura de un Programa y las líneas de relación que de esta estructura surgen para correlacionar al Programa con los distintos sub-sistemas administrativos. A esta visión estática individual de un Programa podemos complementarla con una visión estática del conjunto de Programas que conforman el presupuesto de una institución, de un Gobierno Central o de todo el sector público de un país. En este enfoque de conjunto, es probable que se logren visualizar con mayor nitidez las líneas específicas de acción que corresponden a cada uno de los sub-sistemas administrativos identificados.

Vamos a combinar para este enfoque la "teoría de sistema" que venimos utilizando con la teoría de las "funciones administrativas". En la categorización de funciones, clásicas o modernas,\* esenciales en la tarea de administrar, encontramos apoyo para afirmar que en el manejo de cada uno de los sub-sistemas administrativos identificados se desarrollan esas fun-

---

\* Fayol: Planificar, dirigir, coordinar, controlar y organizar.  
Simón: Planificar, decidir y controlar.

ciones. Así, el manejo del sub-sistema de planificación y presupuesto permite identificar en su estructura de organización y en sus niveles de dirección y trabajo, el ejercicio de la planificación, la dirección, la coordinación, el control y la organización respecto a los problemas de la administración específica de dicho sub-sistema. Esto se puede repetir en relación a los restantes sub-sistemas.

Al tomar el conjunto de Programas que integran la acción de todo el sector público, expresado en los presupuestos de sus distintas instituciones, se puede descubrir por un lado, la coherencia sustantiva dada por los objetivos y metas de cada uno y el conjunto de los Programas, y se tendría que poder percibir la coherencia de gestión operativa resultante de la correcta administración de los sub-sistemas administrativos encargados del seguimiento de la gestión, del uso y administración de los recursos, y de la responsabilidad de registro estadístico básico.

Si de estas consideraciones pasamos a analizar el Programa en forma dinámica, o sea, a través de sus instancias de formulación, ejecución y evaluación de resultados, también encontramos con nitidez el ámbito específico de cada uno de los sub-sistemas.

En la etapa de formulación, el Programa debe lograr concretar una coherencia sustantiva entre la meta que se propone ejecutar y los recursos que requiere para ello. En esta tarea, la Dirección del Programa debe necesariamente apoyarse en referencias externas a él con respecto a la posibilidad de disponer de recursos humanos, a la posibilidad de acceder a diferentes tipos de abastecimientos, etc., y establecer en base a dicha información los parámetros técnicos (calidad, forma, tiempo) en los que se apoyará la gestión sustantiva del Programa a su cargo. Paralelamente, la información sobre niveles de remuneración, precios de productos, requisitos de importación de equipos, costos en moneda extranjera, posibilidades de oferta o requerimiento de créditos, posibilidad de generación de recursos propios, etc., conforman los pre-requisitos para definir los requerimientos en recursos financieros. En otro orden de relación, la Dirección del Programa, al formu-

larlo, debe conocer los propósitos, alcances y tiempos de los Programas de acción conexas al suyo, de modo de lograr no sólo la coherencia interna entre la programación y la ejecución de su Programa, sino la coherencia con la ejecución de Programas que dependen del que ella controla, o a la inversa.

Para todas estas tareas esenciales del "sistema de planificación y presupuesto", que se cumplen en la órbita de la organización interna de un Programa, la Dirección de éste está al mismo tiempo apoyándose en la funcionalidad de los restantes sub-sistemas pues en el seno del mismo Programa se desarrollan responsabilidades parciales y alcuotas de la administración de los sub-sistemas de personal, compras, etc.

Igual razonamiento cabe si analizamos el Programa en sus fases de ejecución y evaluación. Para no caer en reiteraciones en el texto, suponemos que en el desarrollo de las pláticas del Panel habrá la posibilidad de extender estos criterios a esas otras dos fases del proceso presupuestario.

## **CONCLUSION**

A lo largo de las páginas anteriores se ha intentado ordenar el tema de este Panel incorporando en su desarrollo una combinación de los problemas prácticos que ha confrontado la experiencia de modernización del sistema presupuestario en América Latina con relación a los aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública.

Siendo el Seminario un evento que concentra a ejecutivos y técnicos principalmente vinculados a los problemas de la programación y ejecución presupuestal, se prefirió establecer el eje temático de la ponencia en el tema del Presupuesto por Programa y la técnica en que se apoya, y a partir de él, analizar sus vínculos con los sistemas o sub-sistemas administrativos, utilizando para ello los conceptos esenciales con los que se estudia actualmente la ciencia administrativa.

Como se pudo apreciar en el desarrollo del trabajo, hemos puesto énfasis en la utilización actual de la teoría de sistemas por

parte de las disciplinas que estudian la administración, y sobre su uso debemos advertir respecto a algunos riesgos. La amplitud del concepto "sistema" y la riqueza de las posibilidades de interrelación que el propio concepto lleva implícita, puede llevar a atomización de análisis y procedimientos imposibles de alimentar con información y de asir para el manejo y la toma de decisiones.

Por esa razón y con un sentido práctico, en la búsqueda de la coherencia entre la técnica de Presupuesto por Programa y la conceptualización sobre los sistemas administrativos hemos utilizado la unidad Programa. Esta constituye, por un lado, la unidad esencial en la técnica de Presupuesto por Programa, y por otro, un común denominador conceptual en las bases de los regímenes de presupuesto de los países de América Latina. Su utilización como centro de referencia puede facilitar los caminos de solución práctica a las inadecuaciones de la organización y el funcionamiento administrativo que opera el proceso presupuestario. ¿Es un paralelo al concepto institución-sistema y puede utilizarse el Programa como unidad-sistema?

El subuso que se ha hecho hasta el presente del universo de posibilidades técnico-administrativas del Presupuesto por Programa en los países en que se ha implantado formalmente o está en fase de consolidación, se puede corregir, si a la tarea de profundizar el trabajo y mejorar la eficiencia de la planificación y la programación presupuestaria, se integra un trabajo sistemático referente a la organización y funcionamiento de los restantes sistemas administrativos.

En relación concreta al Presupuesto por Programa, y sus posibilidades en relación con la administración, coincidimos con las conclusiones del Dr. Rodríguez Mena en el trabajo varias veces referido en este documento, cuando dice:

*“La aplicación de la técnica del presupuesto por programas en los países subdesarrollados, específicamente en el sector público, es de vital importancia para la materialización de los planes de desarrollo y la promoción de la eficiencia gubernamental en el empleo de los recursos puestos a disposición de las autoridades públicas. El presupuesto por programas es un instrumento que facilita la adopción de mejores decisiones*

*mediante la racionalización de los procesos de selección de alternativas y ejecución de las metas y políticas fijadas por las distintas instituciones.”*

*“El presupuesto por programas es un producto tecnológico de carácter interdisciplinario y como tal deberá ser tratado y puesto en práctica. Su desarrollo y aplicación requieren del concurso de especialistas de varias disciplinas científicas en términos cooperativos, en un esfuerzo común que permita desarrollar ampliamente los conceptos teóricos formulados hasta el presente y hacer posible de una vez por todas su plena aplicación práctica.”*

*“...El presupuesto por programas es un instrumento o medio para introducir ciertos elementos de racionalidad en el proceso administrativo.”*

*“...El presupuesto por programas representa un cambio sociocultural para la administración pública de un país, por cuanto su importancia no radica en la simple publicación de un documento clasificado en forma diferente, ni siquiera en la puesta en el papel de mejores alternativas, sino en toda una nueva actitud o comportamiento de los ejecutivos, representada por una nueva forma de actuar o tomar decisiones, de dirigir recursos humanos y de analizar situaciones. Es un cambio en toda la tradición o “cultura” de conducción de las organizaciones, que establece premisas totalmente distintas a las de los modelos tradicionales de comportamiento burocrático. El solo hecho de hacer llegar los nuevos conocimientos tecnológicos a quienes deben tomar decisiones, por lo general no es suficiente para producir en ellos un cambio de mentalidad administrativa. Se requiere entonces recurrir a modernas técnicas de desarrollo organizacional que posibiliten la introducción de transformaciones reales y duraderas en las actitudes gerenciales.”*

*“...La implantación del presupuesto por programas deberá estar enmarcada dentro de un plan general de desarrollo o de reforma administrativa para toda la administración pública, concebido, no en términos de simple legalismo o formalismo estructural, sino en base a un cambio real en el comporta-*



*miento gerencial. Los simples enfoques tradicionales de cambios de estructuras y funciones en los organismos públicos deberán ceder paso a enfoques gerenciales de mayor contenido y complejidad que representen una solución real de los problemas administrativos de un país.”*

Caracas, enero 1977



# REFORMAS PRESUPUESTARIAS EN LOS PAISES EN DESARROLLO LA NECESIDAD DE UNA RENOVACION

## A. Premchand

Nacido en la India, es uno de los economistas más destacados del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional. Se graduó en la Universidad de Andhra en la India y posteriormente trabajó en el Ministerio de Finanzas de la Unión India y como consultante en la Fundación Ford en la India. Es autor de "Control del gasto público en la India" (Allied Publishers, 1963, 1966) y de "Ejecución presupuestaria" (Academic Books, 1969).

---

*Las reformas presupuestarias han sido intensamente investigadas en los últimos venticinco años y constituyen un área que ha recibido una considerable asistencia técnica. Pero en la actualidad el movimiento de reformas parecería haber perdido ímpetu. El autor revisa su evolución y perfila sus objetivos inmediatos en la situación actual.*

**A. PREMCHAND.**



Durante la primera mitad de la década de los años 20, las reformas presupuestarias se relacionaban con el desarrollo de una organización capaz de tratar hechos presupuestarios y con una relación adecuada entre la agencia de presupuesto y el departamento que gasta. Los intentos de los EE.UU. de formular presupuestos ejecutivos y las reformas de Sir Warren Fisher en relación al sistema del control del tesoro en el Reino Unido, corresponden a este período. Durante la década del 30 y hasta el fin de la del 40, se hicieron muchos intentos para introducir nuevas estructuras presupuestarias, siendo los ejemplos más significativos de esta época, la experiencia sueca con los presupuestos capitales y los propósitos pioneros de Sir John Hicks, en el sentido de reestructurar el presupuesto británico para dar una explicación más lógica a los superávit y déficit del gobierno. En la primera parte de la década del 50, con la existencia de un concepto de gasto público creciente y con lo que fue considerado como un control legislativo declinante, la reforma presupuestaria intentó fundamentalmente realizar mejoras estructurales, que permitieran lograr el cómputo y presentación de los costos de las actividades gubernamentales y sus realizaciones, movimiento que condujo a introducir técnicas presupuestarias en los procedimientos de los gobiernos. Sin embargo, los esfuerzos más recientes se han apartado de las mejoras estructurales, para asegurar mayor eficiencia en los gastos gubernamentales, entre otros, a través de la aplicación de técnicas de análisis de costo-beneficio, lo que en los EE.UU. ha conducido a la introducción de los sistemas de planificación, programación y presupuestos, seguido de la introducción de sistemas similares en otros países desarrollados.

## COPIANDO CON HECHOS DE DESARROLLO

La experiencia de los países en desarrollo ha seguido, sin embargo, un camino levemente diferente. Los sistemas coloniales que se heredaron, referentes a dirección financiera y cuyo principal objetivo consistía en el control de todos los detalles —lo que en realidad probó lo ilusorio del caso— y que definieron la contabilidad en forma vaga, probaron no ser los más indicados para el rol cambiante de los gobiernos en el contexto del esfuerzo del desarrollo. El presupuesto puede ser un instrumento importante de la política económica, ya que a través del mismo, el gobierno puede movilizar y alojar recursos, acelerar la formación de capital, generar fuentes de trabajo y mejorar la distribución de los ingresos. La reforma de estos procedimientos implica un reconocimiento de este rol.

La reforma ha procedido en dos etapas claramente diferenciadas a través de los años. La primera, ocurrida durante el principio de la década del 50, se centró en la definición del sector público y en el mejoramiento de las estructuras presupuestarias, bajo el ímpetu dado por las agencias interregionales organizadas por las Naciones Unidas. Se han hecho intentos sistemáticos de realizar una clasificación funcional de los gastos que permita una planificación a priori y una clasificación económica de los gastos, pensada para facilitar la medida del impacto de los presupuestos gubernamentales. Se esperaba que estas clasificaciones, sobre las cuales se editaron muchos manuales, posibilitaran otras muchas mejoras, particularmente en áreas tales como coordinación con la planificación, compilación y consolidación de las cuentas gubernamentales, así como la formación de cuentas nacionales. En la segunda etapa se enfatizó, sobre todo, en la introducción de técnicas presupuestarias de ejecución, influida por la experiencia ganada por su aplicación, primero en los EE.UU. y luego en las Filipinas. Se esperaba que estas técnicas demostraran ser útiles en la planificación del desarrollo, ya que ponían énfasis en los costos, en las indicaciones cuantitativas de los resultados y en la asignación de responsabilidades organizativas. El término "presupuesto de ejecución" apareció hacia mediados de la década del 60, pero en algunos países se adoptó una variante de esta técnica, que impuso mayores problemas en la clasificación de los programas presupuestarios. Últimamente, muchos países han comenzado a aplicar el sistema de costo-

beneficio y técnicas de evaluación de proyectos, ya sea como parte integral del sistema presupuestario, ya como elemento independiente.

## **ESTABLECIMIENTO DE LAS REFORMAS**

¿Han sido efectivas las reformas en el sentido de cumplir con las metas que se propusieron? La gráfica muestra algunas de las deficiencias presupuestarias más importantes que se quisieron mejorar con estas reformas de amplio radio de acción, que incluían mejoras en los procedimientos, introducían nuevas técnicas y establecían nuevas instituciones. La mayoría de las reformas han resultado básicamente de las experiencias del mundo desarrollado, especialmente del Reino Unido y de los EE.UU. (En la gráfica se indica el amplio espectro de estas reformas junto con sus interrelaciones). Sin embargo, las reformas enumeradas indican simplemente la amplitud de las medidas que se han tenido en cuenta en el mundo en desarrollo y que no se deben juzgar como implementadas en todos ni en la mayoría de los países. Más aún, en muchos casos algunas reformas fueron esencialmente "públicas", es decir, que las innovaciones eran visibles a todo el mundo, pudiendo ser mejoras en documentos de presupuesto o cambios en la clasificación presupuestaria; mientras que algunas otras, tales como la aplicación del análisis de costo-beneficio, estudios de dirección, presupuestos nacionales económicos, sistemas de información mejorados y técnicas interconectadas, son "privadas" o visibles sólo a quienes participen en el sistema. La manera de llevar a cabo estas reformas ha sido muy variada y en algunos países demasiado exclusiva para permitir algún juicio definitivo. Sin embargo, pueden extraerse algunas generalizaciones de la experiencia obtenida al implementar las reformas presupuestarias, reconociendo que pueden no ser aplicables a todo país en desarrollo.

## **PLANIFICACION DEL GASTO PUBLICO**

Algunas de las innovaciones en la planificación del gasto público, tales como la aplicación del análisis de costo-beneficio, estudios de dirección, planificación adelantada y proyección del gasto, están indisolublemente ligadas al desarrollo de la planificación. En

realidad, algunas veces las agencias de planificación las toman más como parte de la formulación de planes anuales y de término medio, que como parte del proceso presupuestario, para evitar la sobrecarga del proceso en vista de la posibilidad de que la rutina del presupuesto pueda excluir el análisis, tan vital para la planificación del gasto. Sin embargo, la experiencia general indica que el análisis de costo-beneficio se aplica sólo en algunos de los proyectos y programas remitidos para ayuda extranjera, y que usualmente se lleva a cabo para satisfacer los requerimientos de los donantes o prestamistas.

Mientras que en algunos países se han logrado grandes progresos en relación a identificar tanto los objetivos nacionales como el orden de prioridades que ellos guardan entre sí, sería correcto decir que aún queda mucho por hacer, hasta lograr que el análisis de costo-beneficio forme parte del proceso de toma de decisiones administrativas.

Igualmente, mientras que la planificación a priori del gasto público se realiza como parte de ejercicios ya planeados, los cálculos aún se caracterizan por tener un cierto número de deficiencias. En especial muchos países tienen, por ejemplo, dificultades en proyectar los elementos de una necesidad continua de gasto para mantener proyectos completos de capital. También en hacer suposiciones razonables en relación al nivel de precios para las comodidades y servicios utilizados por el gobierno. Como consecuencia, cualquier previsión realizada resulta irreal y menos útil de lo que se esperaba, con lo que se mina toda la técnica, aún cuando la vulnerabilidad creciente de las economías en desarrollo hace que esas previsiones sean obligatorias.

En la actualidad se intentan estudios de dirección en aquellos países que tienen una experiencia considerable en el desarrollo de la planificación, sin lograr empero, integrarlos al proceso presupuestario. La mayor aproximación a la política presupuestaria que se lleva a cabo en los países en desarrollo, es la determinación de las cuentas corrientes de superávit o déficit y la extensión al financiamiento llevado a cabo por los bancos centrales. En ausencia de un análisis detallado, esta aproximación se restringe, siendo de valor limitado y, además, la situación se ve agravada por previsiones deficientes. Sin embargo, en los países desarrollados se han rea-



lizado durante los últimos años progresos sustanciales en esta área a través de la introducción de ciertas técnicas y conceptos que buscan medir el impacto de operaciones gubernamentales sobre la dirección, aunque por el momento, la carencia de datos bien desarrollados y la modificación de estas técnicas para alcanzar matices estructurales de los países en desarrollo, podría frustrar su aplicación.

## **NUEVOS SISTEMAS DE PRESUPUESTO**

Varios países desarrollados han intentado realizar variaciones en las técnicas de programación y ejecución del presupuesto, lo que implicó una especificación de los objetivos gubernamentales, la aplicación de técnicas de evaluación, la clasificación presupuestaria apropiada en términos de funciones, programas y actividades, la inclusión de medidas de carga de trabajo y la instalación de sistemas apropiados de información. Mientras que la implementación de estas técnicas varió de un país a otro, hay un modelo en relación a la experiencia lograda. En algunos países, estos nuevos sistemas se introdujeron en forma selectiva dentro de algunos departamentos, tales como los trabajos públicos; mientras que en otros, sólo se realizó la primera etapa de instalación de los nuevos sistemas, es decir, la clasificación del presupuesto. Aún en estos casos, algunos realizaron cambios en los documentos presupuestarios principales, mientras que otros mantuvieron las clasificaciones existentes, agregando la nueva clasificación como un hecho suplementario. Se han logrado muy pocos progresos en cuanto a medidas de carga de trabajo en desarrollo y en cuanto al establecimiento de sistemas de información.

En general, los nuevos sistemas se mantienen como auxiliares de los sistemas presupuestarios tradicionales y en muy pocos casos, los últimos han reemplazado a los primeros.

Mirada puramente como un riesgo educacional y promocional, la implementación de estas técnicas ha logrado mucho en cuanto a que se efectúa una mayor vigilancia de los sistemas y en cuanto a obtener decisiones positivas de los gobiernos al introducirlos. Pero mirando desde un punto de vista funcional, esto condujo a la aplicación de sólo algunos de los aspectos, más que al sis-

tema completo. En algunos países, se produjeron de hecho revocaciones de los sistemas tradicionales, debido a una oposición legislativa o a dificultades administrativas, con lo que la efectividad a posteriori de los nuevos sistemas es discutible.

## **ESTRUCTURAS PRESUPUESTARIAS**

Uno de los principales factores de obstáculo de las dos últimas décadas ha sido la fragmentación considerable de los presupuestos. El alcance del presupuesto central disminuyó considerablemente con la tendencia a establecer presupuestos autónomos con entradas reservadas o distribuidas. Mientras este proceso constituyó esencialmente una técnica de descentralización, tendiente a una administración más eficiente, las experiencias recientes han mostrado que pueden convertirse en hechos contraproducentes. Una vigilancia de los problemas inherentes a tales procesos para ejecutar un control presupuestario y para implementar planes de estabilización, ha resultado ser un movimiento contrario a la consolidación del presupuesto; en Ecuador, por ejemplo, se están haciendo intentos para consolidar la cobertura presupuestal.

Un aspecto de la estructura presupuestaria que se plantea con frecuencia es la clasificación de presupuesto corriente y de capital. Inmediatamente después de la 2a. Guerra Mundial, muchos países, incluyendo algunas colonias, volvieron a la organización de presupuestos de capital en el contexto de déficit presupuestarios crecientes. Debido a la dificultad de determinar criterios para organizar los presupuestos y al riesgo de que los presupuestos de capital, separados, pueden tender a convertirse en las ejecuciones presupuestales independientes, en los primeros años de la década del 50 se había convenido que era preferible tener presupuestos unificados; sin embargo, en la práctica, muchos países aún presupuestos corrientes y de capital, muy a menudo con unificación de "ítems" entre ellos, y frecuentemente cambiándose unos a otros. Por ejemplo, en algunos países de Africa y Asia resultó que se organizaron, en vez de presupuestos de capital, los presupuestos de desarrollo, consistentes en programas y proyectos financiados por ayuda extranjera, y en otros países, tales como Corea, aunque el presupuesto mismo no se divida en corriente y capital, se organiza un cierto número de cuentas especiales para los proyectos con-

siderados de capital. La situación actual se caracteriza por una proliferación de las categorías de presupuesto; en los casos en que las categorías se limitan a corriente y capital, tanto el sistema como la base de su clasificación son, en general, arbitrarios.

Las estructuras presupuestarias de los países en desarrollo, no pueden ceñirse a un modelo determinado, ya que cada país tiene un interés propio en base a sus tradiciones administrativas y requerimientos inmediatos, pero la multiplicidad de las categorías del presupuesto ha hecho que la formulación y ejecución de los presupuestos se vuelvan aún más complejas, es decir, que se agregan problemas en vez de reducirse. Sin embargo, se han logrado importantes progresos en el desarrollo de la clasificación funcional y económica de los gastos. En muchos países de Asia, Africa y América Latina, los presupuestos gubernamentales se reorganizaron en líneas funcionales y en muchos otros las agencias de presupuesto y los bancos centrales, desarrollan clasificaciones suplementarias. Las clasificaciones económicas de los gastos han sido adoptadas en muchos países, lográndose progresos satisfactorios, aunque muchos de los propósitos para los cuales se hicieron las clasificaciones y sus análisis, no se han cumplido a causa de que se integran de manera inadecuada al proceso presupuestario principal. En muchos países en desarrollo, las clasificaciones se toman como un ejercicio suplementario y se pierde un tiempo considerable en su análisis, luego de formulado el presupuesto. Por tanto, en vez de ser usadas como entradas a la determinación del presupuesto ha resultado que se utilizan como ventanas del presupuesto y como base para estudios analíticos posteriores.

## **EJECUCION DEL PRESUPUESTO**

Uno de los logros más importantes en esta área, es la descentralización creciente del poder y la delegación de la autoridad en los departamentos que gastan, luego que el presupuesto se aprueba por los poderes legislativos, siendo India y Pakistán muy buenos ejemplos de lo anterior. En algunos países se introdujo el sistema de asignaciones trimestrales para tener más control sobre el circulante y, como consecuencia, se han desarrollado sistemas nuevos de información. Por otro lado, y especialmente en Africa, se han logrado muy pocos progresos en lo que se refiere a establecer unidades de revisión de personal calificado prepagado en los departa-

mentos grandes, a pesar de las vastas sumas de dinero que se manejan. Igualmente, queda mucho por hacer en términos de rever el progreso actual como consecuencia de que la escena directiva fiscal se ve aún dominada por el análisis —por ejemplo— de temas prácticos: gastos muy bajos o muy altos, acumulación de facturas impagas y escalas costosas.

## **SISTEMAS CONTABLES**

Las reformas en esta área han consistido más que nada en reestructurar los formatos contables en relación con las clasificaciones presupuestarias revisadas, introduciendo cuentas mercantiles para departamentos gubernamentales comerciales y empresas del sector público, así como procesamiento electrónico de los datos contables. Pero la contabilidad sigue considerándose como una operación independiente de los hechos de control financiero inmediato. Los datos contables se ven con frecuencia considerablemente demorados y se hacen muy pocos intentos para medir el costo de las entradas y salidas. Por otro lado, la experiencia muestra que, mientras la mecanización se creó en aparatos de gran potencia, también permitió el crecimiento de ciertas ediciones que tuvieron que ser estudiadas en verdad, incluyendo la necesidad de una mayor standarización de los procedimientos, formas y datos, mejoras en la comunicación hombre-máquina y la integración de salidas de datos con el actual proceso de toma de decisiones.

## **LAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA**

A pesar de que existía un gran entusiasmo por experimentar las nuevas técnicas, su implementación ha sido lenta, a causa de diversos factores; por un lado, había un reconocimiento inadecuado de los grupos de poder y sus reacciones frente a las reformas propuestas, y en algunos países en los que se introdujeron nuevas clasificaciones presupuestales, los poderes legislativos insistieron en realizar una presentación tradicional de los presupuestos, en la creencia de que algún cambio que se aparte de lo tradicional, podía producir una disminución de su control, en otros lugares, en los que el Ministro de Finanzas instaló computadoras para realizar un análisis económico detallado de las necesidades presupuestarias

de las agencias que gastan, éstas también instalaron computadoras, pues pensaban que sin ellas el control realizado por el Ministro de Finanzas podía crecer sin impedimento. En otros casos, en los que se intentó introducir técnicas de evaluación, las agencias que gastan no revelaron toda la información necesaria, y como consecuencia, el proceso de toma de decisiones permaneció incambiado.

La introducción de estas técnicas sobrecargó la maquinaria, ya que se permitieron concesiones inadecuadas a los hechos específicos del sistema administrativo del país y además, como no existía una hibridación adecuada, permanecieron ajenas al proceso aunque redujeron la posibilidad de una integración completa al sistema administrativo.

La introducción de los nuevos sistemas no siempre ha sido precedida por un entrenamiento adecuado de la mano de obra necesaria ni por cambios adecuados en los sistemas básicos, a pesar de que se han realizado considerables esfuerzos para suministrarlo, pero sucedió que los programas no fueron todo lo extensivos que debería haber sido. Hubo casos en los que se entrenaron los niveles operacionales, pero se descuidaron los niveles políticos o viceversa. Este énfasis hizo que no pudiera ejecutarse la ayuda mutua de los niveles administrativos y que, en los nuevos sistemas, tales como presupuestos por programa y ejecución, se necesitaran varias modificaciones en áreas suplementarias tales como contabilidad. Pero como éstas no siempre se realizaron en forma comprensiva, con un reconocimiento adecuado de cómo se complementan los sistemas unos a otros, no se materializaron los beneficios esperados de los nuevos sistemas, con lo que cundió rápidamente la desilusión.

En muchos países se retardó la ejecución a causa de la ausencia de una autoridad central responsable y con poderes suficientes para realizar las reformas. En esos casos, la aplicación de las reformas se convirtió en el desarrollo de poderes contrarios, que impidió una realización efectiva de las reformas. Por último, podemos decir que las reformas se vieron claramente afectadas por la contradicción entre las necesidades extensivas y las bajas capacidades operacionales propias de los países en desarrollo.

El resultado neto es que la reforma presupuestaria se lleva a cabo en forma velada o es tan difusa que no produce ningún beneficio considerable.

## HECHOS INMEDIATOS

La reforma presupuestaria está aún en una fase transitoria y queda mucho por hacer para lograr las metas planteadas, y por otro lado, en los últimos cinco años, han surgido nuevas presiones en el frente fiscal, lo que hace que la reforma sea aún más necesaria. El crecimiento continuo del gasto público, con complejidades asociadas a su dirección, el reconocimiento creciente de los lazos indirectos entre la calidad y cantidad de los servicios públicos por un lado, y la disposición a pagar impuestos por otro, así como la vulnerabilidad creciente de las economías en desarrollo, enfatizaron aún más la necesidad de realizar esfuerzos renovados para efectuar reformas. La reforma de la década del 70 debe tender a consolidar los logros obtenidos y a realizar mayores progresos en los siguientes puntos:

- Se debe poner mayor énfasis en la planificación del gasto público y realizar mayores esfuerzos tanto en el desarrollo de controles a largo plazo como en la integración del análisis económico con el proceso presupuestario.

- Instalación de necesidades de presupuesto por programa y ejecución para ser realizados más adelante. Como consecuencia se debe intensificar la revisión programática y el análisis, así como el desarrollo del trabajo y costos. Se debe centrar la atención en hibridar estos sistemas para lograr los requerimientos específicos de cada país.

- Como los gobiernos crecen, será cada vez más necesario descentralizar las responsabilidades financieras de dirección, que deben ser encaradas dentro del marco de revisiones y balances que permitan una dirección financiera eficiente. Se debe prestar mayor atención a la formación de un aparato administrativo de las agencias que gastan, para permitirles realizar los hechos que les conciernen.

— Los sistemas presupuestarios y los procesos asociados a la formulación del presupuesto, deben ser más flexibles para poder encarar la acción apropiada en el contexto de cargas presupuestales crecientes, que provienen de condiciones inflacionarias.

— Los sistemas contables y cualquier mejora que se les haga, debe tender a servir los propósitos de una dirección financiera. Se deben hacer también esfuerzos en el sentido de minimizar los problemas que surgen al introducir el procesamiento electrónico de datos.

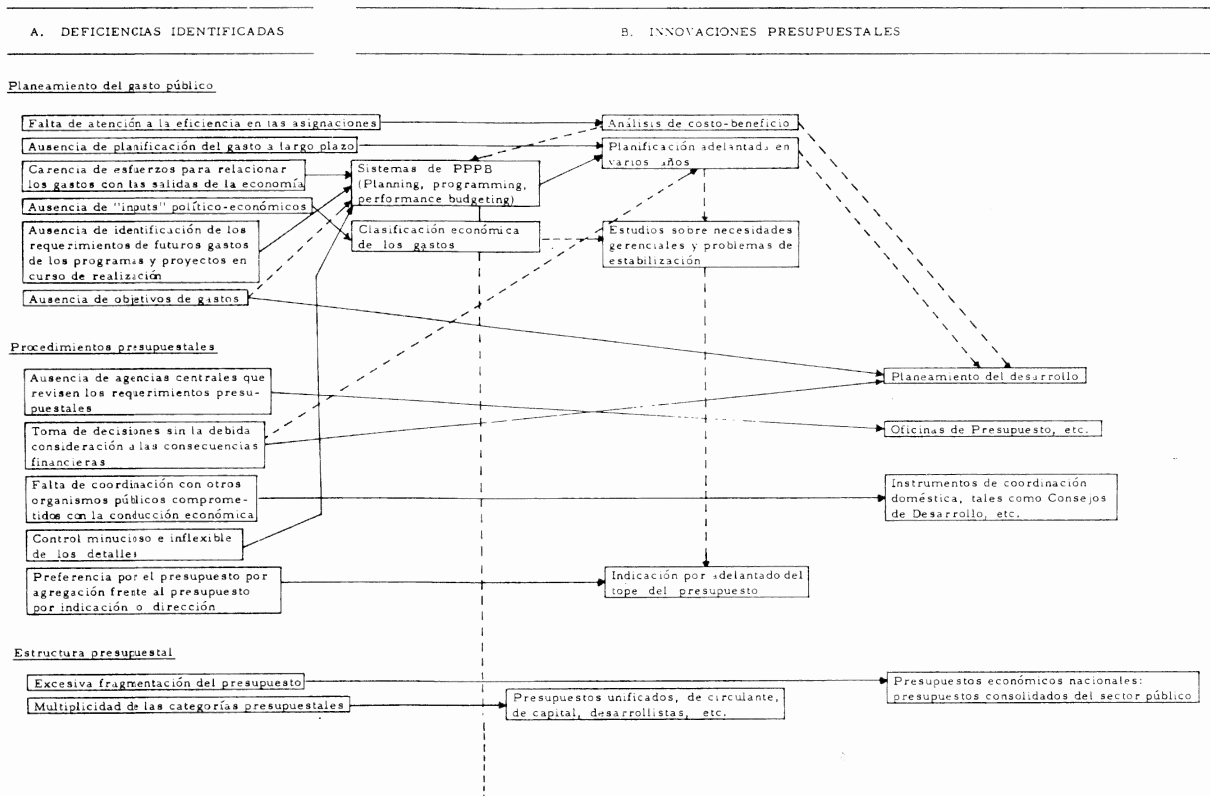
— Los esfuerzos en la reforma presupuestaria hechos tan lejos, han sido confinados a un nivel gubernamental central. Es necesario confinar estos esfuerzos a niveles estatales y locales.

Los nuevos desafíos sólo se podrán alcanzar reforzando el sistema presupuestario. La extensión de la reforma realizada en esta área determinaría el grado de éxito con que se encontrarán los desafíos.

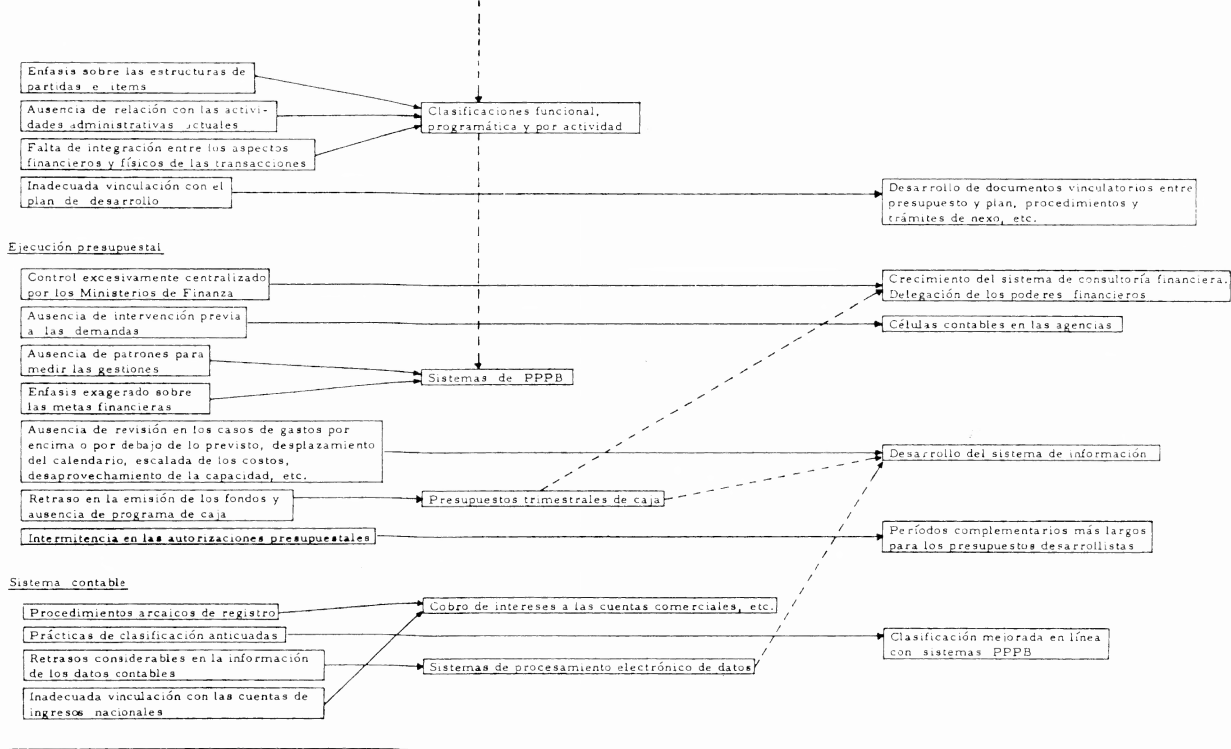
---

El presente trabajo está tomado de la revista "Finance and Development", (Vol. 12, No. 1, marzo 1975) que publican el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La traducción es de responsabilidad del Centro de Documentación de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP), la que desea dejar pública constancia de su agradecimiento a la mencionada revista por la reproducción del trabajo que hoy entregamos a nuestros lectores.

## REFORMAS PRESUPUESTARIAS EN LOS PAISES EN DESARROLLO







—————> indica relaciones directas.  
 - - - - -> indica vínculos indirectos entre innovaciones presupuestales.



**ROL DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA EN LOS PAISES EN  
VIAS DE DESARROLLO**

Dr. Moisés Lichtmajer(\*)

---

(\*) Director del CICAP (OEA) Sede Norte. Versión de la conferencia dictada en el Seminario sobre “Aplicación de la técnica de planificación y presupuesto en las empresas públicas” realizado en San José de Costa Rica por la Contraloría General de la República de ese país.



## I. Introducción

Quiero manifestar mi complacencia de poder discutir con tan selecto auditorio aspectos, teóricos unos, pragmáticos otros, respecto al rol que compete a la Administración Pública en los países en vías de desarrollo como son los nuestros.

En la sesión inaugural de este Seminario, el Licenciado Carlos M. Castillo, Vice-Presidente de la República de Costa Rica, planteó la responsabilidad que incumbe al titular del Poder Ejecutivo en nuestros países en lo que respecta a alcanzar o lograr el desarrollo de los mismos.

No existe programa de gobierno que no plantee, en la fase electoral, que su objetivo es lograr el desarrollo del país de que se trate.

Evidentemente, el concepto de desarrollo lleva involucrado una serie de subconceptos que procuraré tratar de una manera sencilla.

Algunos de los elementos más importantes constituyentes de esto que se considera "lograr el desarrollo" de cualquiera de nuestros países, son: crecimiento económico sostenido, redistribución del ingreso y un cambio estructural y deben ser los tres y no solamente uno de ellos.

Se habla de crecimiento económico sostenido, porque no se lograría nada con distribuir la pobreza, es decir, seríamos más pobres distribuyendo lo poco que se tiene, entonces, necesariamente debe haber un crecimiento económico que ojalá sea sostenido. Paralelamente con esto, es necesario lograr una redistribución del ingreso que produzca ese crecimiento económico dentro de ciertas estructuras. ¿Cómo lograrlo?

Evidentemente que depende mucho de la filosofía política de quienes tienen la responsabilidad de conducir los destinos de nuestros países. Según las filosofías políticas que se tengan, serán los mecanismos que se considerarán convenientes para alcanzar estos objetivos.

## **2. Planificación y niveles de participación**

Si nosotros consideramos al Estado como una gran empresa que tiene una serie de actividades que desarrollar, necesariamente le son aplicables exactamente los mismos conceptos que le pueden ser aplicados a cualquier otro tipo de empresa, es decir, los conceptos de administración y la administración básicamente se desarrolla y se entiende a través de un proceso integrado por la planificación, organización, gestión y control.

Una empresa, cualquiera que sea su magnitud, desde la micro-empresa hasta una gran empresa necesariamente debe cumplir este proceso.

Si eso fuera así, tenemos que hablar de esta primera fase del proceso que es el planificar y que como lo dijo el Dr. Castillo, es en cierta medida la predicción del futuro. Alguien sostiene que planificar es racionalizar mejor el uso de los recursos de que se dispone, pero independientemente del concepto que se quiera utilizar, debemos aplicar la planificación para guiar y acelerar el desarrollo y así alcanzar un crecimiento económico sostenido, una redistribución del ingreso, un cambio estructural.

Obviamente, no estamos trabajando con algo estático, es decir, el Gobierno como dirección administrativa y política del Estado, no es algo que se mantiene incólume a través del tiempo sino

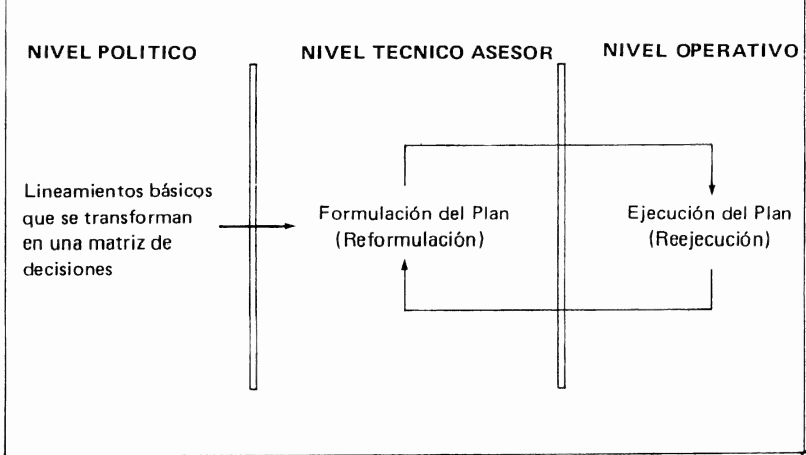
que, por el contrario, es eminentemente dinámico y cambiante como lo es cualquier tipo de empresa y por ello tenemos que hablar del proceso de planificación del desarrollo nacional. Esto lo podemos ver a través de una serie de fases que teóricamente se supone se deben cumplir y que se encuentran señaladas en el gráfico No. 1.

Se supone que todo proceso de planificación a nivel de una gran empresa, que en este caso es el gobierno, plantea tres niveles: *Nivel político, nivel técnico asesor y nivel operativo.*

En el *nivel político*, en nuestros países, la responsabilidad la tiene el titular del Poder Ejecutivo. En los regímenes presidencialistas, el Presidente de la República. Sin embargo, si bien él es la cabeza del nivel político, esa cabeza está siendo influenciada por los llamados "factores del poder", factores que cambian de un país a otro. En algunos, este factor es la clase empresarial exclusivamente, en otros es la clase empresarial más la clase trabajadora, en otros, se agregan las empresas transnacionales. Pero lo que no cambia es que esos distintos factores influyen la cabeza del nivel político el cual establece los lineamientos básicos de lo que el Presidente quiere sea su acción de gobierno.

**GRAFICO No. 1**

**FASES DEL PROCESO DE LA PLANIFICACION**



En el desarrollo de este Seminario tuvimos oportunidad de conocer los lineamientos básicos que el Gobierno de Costa Rica espera desarrollar durante su período de gobierno (1974/78). Se supone que estos lineamientos enunciados por el *nivel político* se transforman en una matriz de decisiones que serán los que va a sustentar el equipo de Gobierno para beneficio de esa gran empresa que es el país.

Aparece a continuación el *nivel técnico asesor*, que está generalmente representado en nuestros países por las Oficinas de Planificación, Ministerio de Planificación, Secretariados Técnicos, en fin, organismos con distintas denominaciones para una misma función. En el caso de Costa Rica, tengo entendido que es el Ministerio de Planificación el *nivel técnico asesor* que interpretando lo que el *nivel político* ha enunciado como su acción de gobierno, debe transformarlo, con criterio técnico, en lo que se ha dado en llamar "la formulación de planes" y así nos encontramos con un plan anual, un plan cuatrienal o un plan quinquenal, depende de la duración —generalmente— de los períodos de administración gubernamental.

¿Cómo se formula ese plan? en unos instantes lo vamos a analizar y hablaremos un poco de lo que es el sistema de planificación.

Se supone que el *nivel técnico asesor* que formuló el plan, no tiene autoridad para que ese plan sea ejecutado, incluso, el proceso de formulación es una especie de retroalimentación continua porque el nivel técnico trata de interpretar en programas concretos de trabajo lo que el *nivel político* quiere, lo que no siempre es compatible con los intereses políticos y entonces viene un proceso de aproximaciones sucesivas. Uds., en el seno de sus empresas, deben estar viviendo el problema. El responsable de conducir una empresa, generalmente tiene una serie de lineamientos de lo que quiere que se haga. Su unidad asesora correspondiente, trata de interpretarlo y viene ese proceso de negociación y aproximación. En última instancia, se formula el plan el cual requiere ser aprobado por el *nivel político* pues es él quien tiene la autoridad para cotejar si el técnico interpretó correctamente lo que se quiere hacer durante el período para el cual se está formulando el plan. Una vez aprobado éste, si el trabajo se quedara ahí no pasaría absolutamente na-



da. Tendríamos el mismo documento, como dijo alguien, con tapas de cuero y letras doradas que adorna los escritorios de muchos Presidentes. Lo que se quiere es que ese plan se transforme en acciones concretas de trabajo y es aquí cuando aparece el *nivel operativo*, que en el caso de Costa Rica está representado por los distintos Ministerios, los organismos autónomos y las empresas del Estado que componen todo lo que se llama el sector público de este país.

El *nivel operativo*, comienza a ejecutar el plan en la parte que le ha sido asignada pero, evidentemente, no se puede esperar que se cumpla el período para el cual se ha formulado el plan que serán dos, tres o cinco años y en ese momento ejercer la acción de control porque no sacaríamos nada con que al cabo de cuatro años nos demos cuenta que nos equivocamos, y ¿qué pasó mientras tanto con los recursos que han sido mal aplicados?

Existe simultáneamente un proceso de información hacia el *nivel técnico asesor* de cómo se están ejecutando en el tiempo los distintos programas y, si hay variaciones, viene lo que se llama "la reformulación del plan" que puede ser total o parcial y requiere, por lo tanto, ser nuevamente aprobado por el *nivel político* para entrar de nuevo al proceso. Entonces, se habla de una reformulación del plan y de una reejecución y es así como ustedes ven indicado con flechas, un proceso de giros continuos de formulación, ejecución, reformulación y reejecución hasta que no haya objetivos que alcanzar, en cuyo caso, no se necesita el plan pero tampoco se justifica la existencia de la empresa (Gráfico No. 1).

Se dice que éste es un proceso continuo y es por ello que se hace tanto énfasis a nivel de nuestros países, que tienen cada tanto tiempo elecciones presidenciales que implican en muchos casos el cambio de un partido gobernante por otro. Esto no se puede interrumpir, y no se puede interrumpir porque se supone que siempre el Estado tiene objetivos que alcanzar y necesariamente, para un mejor logro de esos objetivos, debemos basarnos en un instrumento que es la planificación, o sea, que no puede haber un corte entre un período presidencial y otro, lo que puede haber es cambio de objetivos, y eso dará origen a una reformulación del plan pero lo que no se puede admitir es que se opere sin un instrumento, que es el plan.

### 3. La planificación en América Latina

Pero bien señores, esto es, digámoslo así, el esquema teórico que los planificadores en América Latina han planteado como técnicamente factible. Sin embargo, seguramente ustedes están pensando ¿en qué medida se lograron los objetivos previstos en el plan? Bien, trataré de hacer un análisis histórico de lo que ocurrió en América Latina.

Si nosotros analizamos hasta la década de los cincuenta, nos encontramos que los distintos gobiernos se preocupaban —quizás influenciados por el régimen liberal francés del siglo pasado—, de que el Estado debía ocuparse de la educación, de la salud, de las relaciones exteriores, de la policía, etc., es decir, de una serie de funciones que son típicas en cualquier Estado, independiente de la filosofía política que se sustente. Por darle un nombre, diríamos que son funciones que se supone corresponden a un llamado “Estado Gendarme y Social”, es decir, un Estado policía y protector, en cuanto se ocupaba de hacer cumplir las leyes o de ejercer cierto tipo de acciones para preservar el orden y la seguridad social.

Para el cumplimiento de esas funciones, el Estado, como toda empresa, necesita contar con recursos humanos y materiales, cierta tecnología y ciertos procedimientos, en una palabra, necesita contar con una maquinaria gubernamental.

Para cumplir con esas funciones tradicionales, el Estado Costarricense, el de Guatemala, el de Venezuela, de la Argentina o de cualquier parte del mundo, tenía una administración pública acorde con él y lo cumplía con cierta eficiencia; sin embargo, fruto, digamos, de la influencia de la II Guerra Mundial, comienza a preocupar a los gobernantes de nuestros países la necesidad de lograr el desarrollo, cosa que quizás hasta 1950 no se discutía mayormente.

Es así como se plantea en nuestros países una interrogante: ¿qué hacer? Una salida para eso parecía el promover que el sector privado, en alguna medida, fuera el agente para lograr ese desarrollo, pero si hacemos un análisis en América Latina nos damos cuenta de que por diversas circunstancias el sector privado se resiste al cambio, y se resiste porque teme a lo desconocido o porque les afecta sus propios intereses. Pero cualquiera hayan sido las causas,

el resultado es que el sector privado hace poco o muy poco para lograr ese desarrollo que es preocupación del Estado, no para su propio beneficio sino para toda la comunidad. Entonces, se le plantea nuevamente al Estado: ¿qué hacer? y la única respuesta que se encuentra es que el Estado debe cumplir un papel activo como agente de cambio y la única manera, de una forma directa para lograr el objetivo que se ha planteado el nivel político, es pasar de un mero espectador a un actor más para lo cual necesita actuar como elemento activo, y ¿cómo materializar eso? Bueno, el Gobierno dice: necesitamos, como una forma de jugar un papel activo, que el Estado se ocupe de la energía eléctrica y de las telecomunicaciones porque independientemente de que sea o no una actividad estratégica, por no ser rentable para el sector privado el desarrollar esta actividad, el Estado se hace cargo de la misma y constituye una empresa que es el ICE en Costa Rica. Tenemos el caso de Venezuela en que el Estado estimó conveniente ocuparse de la perforación, explotación y comercialización del petróleo y se constituye la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) y nos encontramos con que el Estado, en otro país, estima que es importante lograr el desarrollo siderúrgico y se crea una empresa siderúrgica por parte del Gobierno.

En otros países nos encontramos que es importante que el Estado se ocupe del transporte aéreo y para satisfacer tal necesidad se constituye una empresa nacional de aviación.

Estas nuevas funciones que el Estado asume, evidentemente no tienen nada que ver con las funciones que están planteadas para lo que se conoce como "Estado gendarme y social", es decir, con lo típico y tradicional del Estado. Nos damos cuenta de que esas nuevas funciones que se van asumiendo corresponden a las de un "Estado empresario". Entonces, siendo consistentes, hablemos de un "Estado empresario" más un "Estado gendarme y social", este último con funciones que debe seguir cumpliendo de acuerdo a los requerimientos originales, aún cuando existen muchos países en los cuales reviste mayor importancia las actividades enmarcadas como "Estado empresario".

Hoy se mencionaba en la sesión de apertura, que el presupuesto de las empresas públicas y organismos descentralizados en Costa Rica es superior al del sector centralizado (66% y 34% res-

pectivamente). El sector centralizado cumple las funciones asignadas al Estado tradicional. Y entonces nos preguntamos: ¿siguen siendo útiles los recursos humanos, los recursos financieros, la tecnología que veníamos utilizando para satisfacer los requerimientos originales de la función tradicional, para abordar la tarea empresarial? Realmente, no.

¿Qué debe hacerse? Debe modificarse la base organizativa y operativa de la Administración Pública y aparece un término que hoy está bastante de moda y que inclusive, es el nombre de nuestro Programa de la O.E.A., una "Administración pública para el Desarrollo". Es decir, concretamente, que necesitamos contar con una maquinaria gubernamental que haga posible que el Estado, en cualquiera de nuestros países, esté en condiciones de seguir cumpliendo con mayor o menor eficiencia, las funciones tradicionales del "Estado gendarme y social", más estas nuevas funciones de "Estado empresario" para posibilitar que la Administración Pública sea un medio a través del cual se logre la ejecución de los planes del Gobierno tendientes a alcanzar el desarrollo nacional.

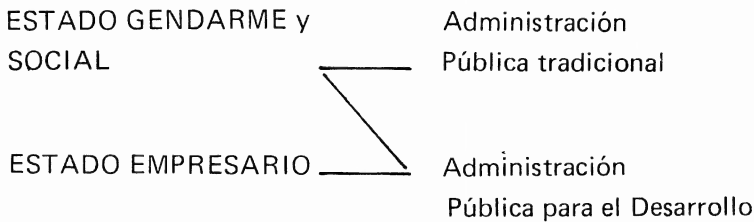
¿Qué ocurrió en nuestros países? Para dar una respuesta cotejaremos el esquema teórico planteado con la realidad. En la década de los cincuenta se inició el proceso de planificación en América Latina, acción que se incrementó a raíz de la Carta de Punta del Este, en la cual se exhortaba a los países de la región a planificar con miras a obtener asistencia financiera externa, que posibilitara la ejecución de programas.

Al efectuar una evaluación, transcurridos 20 años, en cuanto al logro de los objetivos planteados, metas, políticas y programas de acción formulados, los cuales a través de una organización del sector público se pondrían en ejecución y mediante mecanismos de control nos darían la pauta de los resultados alcanzados, nos encontramos con resultados, en general, frustrantes ya que la mayoría de los países si bien han logrado avances notorios en la fase de la planificación, distan mucho de iguales comentarios en cuanto a la fase de la gestión.

Al realizar un análisis técnico para detectar lo realmente ocurrido, éste nos dio como resultado que las causales por las cuales existía una brecha entre planes formulados y metas alcanzadas, se

debía a una inadecuación de la maquinaria gubernamental, esto es, que no se adecuaron recursos humanos con capacidad gerencial, los recursos materiales, las estructuras y los procedimientos para que estuvieran en condiciones de asumir los nuevos riesgos y desafíos que involucraba el ejecutar cuantiosos e importantes programas, debido a las nuevas funciones que asumía el sector público por su carácter adicional de "Estado empresario".

Todo lo arriba expuesto podríamos esquematizarlo de la siguiente manera:



Evidentemente, que la solución técnica más adecuada al problema planteado, a fin de posibilitar que el Estado cumpla a satisfacción con las dos funciones (Estado gendarme + Estado empresario), es mediante la modernización de nuestra Administración Pública.

Si uno trata de indagar hacia el pasado a fin de determinar el porqué no se realizó la transformación de la maquinaria gubernamental en América Latina, que permitiera ejecutar los planes formulados por nuestros gobiernos, parecería que existen una serie de razones, tales como: falta de decisión de orden político y divorcio entre las áreas profesionales, ya que no se trabajó con criterio inter y multi disciplinario en el proceso administrativo. Adicionalmente, se tropezó con la ausencia de una tecnología administrativa adaptada a nuestra propia realidad.

En relación a la ausencia, por falta de desarrollo, de una tecnología administrativa propia, debemos manifestar que por razones de "facilismo" optamos por adoptar en vez de adaptar, modelos administrativos de países desarrollados los cuales contrastan y no se adaptan a nuestra realidad latinoamericana.

Felizmente, a nivel técnico, en América Latina, se tiene conciencia de las causales que hemos mencionado en los párrafos precedentes y se está en un proceso de revisión para desarrollar en alguna medida una tecnología administrativa compatible con nuestros requerimientos.

#### 4. Una alternativa de organización para la Administración Pública

Me permitiré presentarles, como un intento, un modelo teórico normativo de organización de la maquinaria gubernamental para un país en vías de desarrollo (ver gráfico No. 2). En el diseño del modelo hemos partido del concepto básico de que los instrumentos de la teoría administrativa son aplicables, tanto al sector público como al sector privado, lo que varían son los objetivos que persiguen según estemos hablando de una empresa pública o de una empresa de capital privado.

La teoría administrativa puede ser analizada como un proceso dinámico interrelacionado constituido por cuatro fases: *planificar, organizar, ejecutar y controlar*. Estos conceptos han sido considerados en el diseño del modelo.

El modelo normativo ha sido clasificado en tres grandes grupos: organizaciones nacionales propiamente dichas, organizaciones nacionales operativas y organizaciones coordinadas.

Dentro de las organizaciones nacionales existen los llamados *organismos de decisión*, constituidos por el Poder Ejecutivo, más el Consejo de Ministros y los llamados "factores de poder". Es lo que en el gráfico No. 1 denominamos *Nivel Político*, o sea, el nivel que establece los lineamientos básicos de la acción de gobierno y toma las decisiones.

Existen dentro de este primer grupo, los *organismos de formulación* los cuales constituyen dentro del gráfico No. 1, el *Nivel técnico asesor*, conformado por las oficinas de planificación, responsables de la formulación del plan (primera fase del proceso administrativo: planificar). En el caso de Costa Rica, esta función ha sido asignada al Ministerio de Planificación.

## GRAFICO No. 2

### MODELO TEORICO DE ORGANIZACION DE LA MAQUINARIA GUBERNAMENTAL EN UN PAIS EN VIAS DE DESARROLLO

#### A. ORGANIZACIONES NACIONALES

1. Organismos de decisión (Poder Ejecutivo, Consejo de Ministros, etc.)
2. Organismos de formulación (CONADE, DOEPLAN, CORDIPLAN, etc.)
3. Comunicación Administrativa (Oficinas Centrales de Información)
4. Organismos de control (Contraloría y Unidades de Control de Gestión)

#### B. ORGANIZACIONES NACIONALES OPERATIVAS

1. Organismos operativos (Ministerios, Organismos autónomos, etc.)
2. Servicios Centrales de Apoyo (Suministradores de auxilio y/o asesoría a las unidades operativas)

#### C. ORGANIZACIONES COORDINADAS

1. "Otras Jurisdicciones Gubernamentales" (Poder Legislativo, Judicial, Gobiernos Estatales y Locales)
2. Sector Privado

Asimismo, se incluyen dentro del mismo grupo analizado, lo que denominamos "comunicación administrativa", a cargo de las oficinas centrales de información las cuales tienen como responsabilidad fundamental difundir hacia los distintos niveles del sector público y privado los alcances del plan al igual que recibir la información del avance de los distintos programas componentes del plan formulado. Para ello la comunicación es un aspecto que forma parte de la fase conocida como *ejecución* dentro del proceso administrativo. Por último, se incluyen los *Organismos de Control* (IV fase del proceso administrativo: controlar) a cargo de la Contraloría General de la República, generalmente responsable del control legal y las unidades de control de gestión, quienes realizan la evaluación del grado de ejecución de los distintos programas para determinar en qué medida se alcanzaron las metas formuladas.

Dentro de las organizaciones nacionales operativas se incluyen los denominados *organismos operativos*, constituidos por los Ministerios, empresas del Estado y entes descentralizados del sector público, todos ellos responsables de ejecutar los distintos programas que componen el plan nacional y por ende, tratar de alcanzar los objetivos y metas que ellos contienen, es decir, dichos entes tienen una responsabilidad directa, de ahí su denominación de *operativos*. Así en el caso de Costa Rica, podríamos mencionar dentro de esta clasificación, el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Universidad de Costa Rica, etc. Sin embargo, los organismos antes mencionados no son auto-suficientes, requieren del apoyo logístico, en aspectos tales como: manejo de personal, contabilidad, operaciones del computador, organización, etc., para ello hemos incluido los denominados "servicios centrales de apoyo" (segunda fase del proceso administrativo: *organizar*).

A través de esta exposición del modelo, en sus dos primeros grupos, hemos cubierto las cuatro fases del proceso administrativo: tenemos organismos que planifican, organizan, operan (ejecutan) y controlan.

Sin embargo, nos hemos estado refiriendo a la administración centralizada, empresas del Estado, organismos autónomos y entes descentralizados como si ellos únicamente constituyeran en su totalidad lo que se denomina: el sector público. Debemos también con-



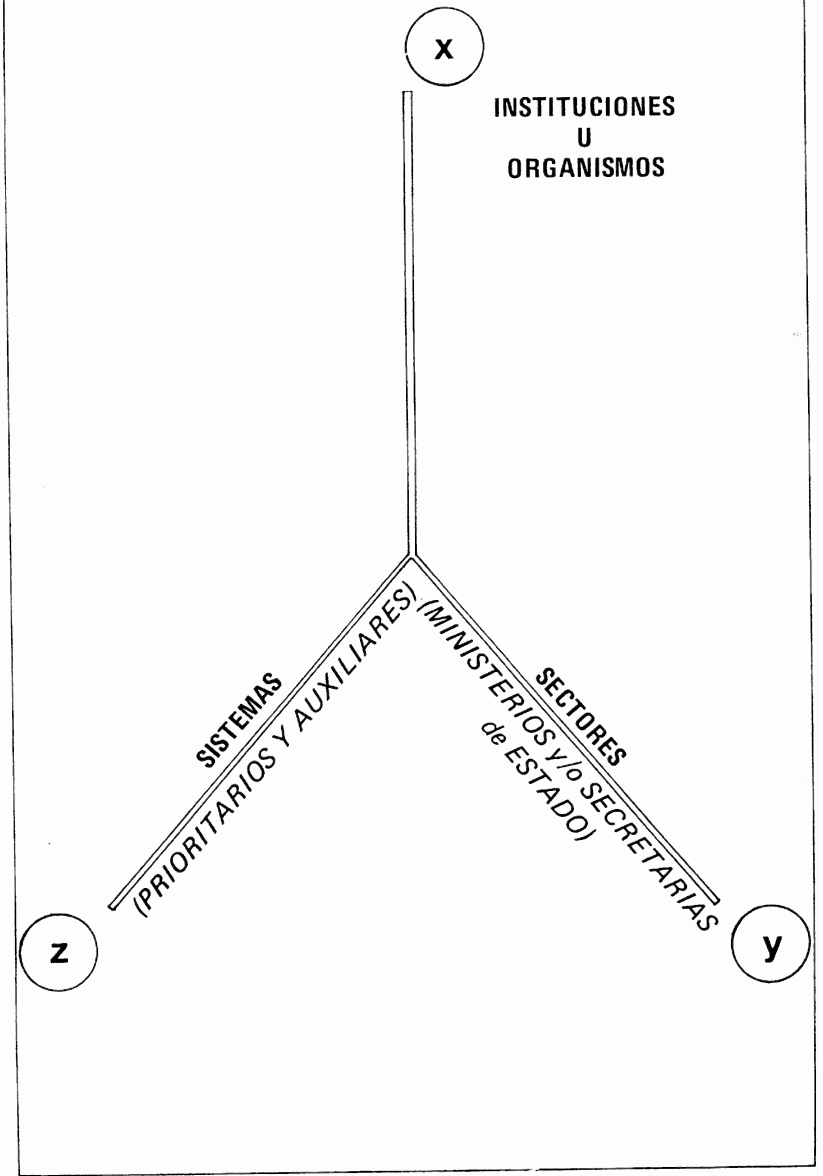
siderar como parte integrante de dicho sector a los otros dos poderes: Legislativo y Judicial, los gobiernos locales y estatales. Estos han sido considerados dentro del tercer grupo: organizaciones coordinadas (otras jurisdicciones gubernamentales). Asimismo, si partimos del supuesto de que los objetivos de la planificación y sus alcances abarcan no solamente al sector público sino también al sector privado, es necesario que dentro de nuestro modelo este último también esté incluido como tal.

En América Latina ha tomado cuerpo la idea de que por tratarse de países, en su mayoría, de economía mixta, el plan debe ser coercitivo para el sector público (en la forma que entendemos sector público), y meramente indicativo para el sector privado. El modelo normativo parte de esa premisa y es asimismo, progresivo en cuanto tiene en cuenta que requiere de un proceso gradual para incorporar a todos los organismos que hemos descrito en los grupos anteriores, sumado a la necesidad de adaptación a la realidad de cada país que los desea adoptar.

Ahondando en el análisis del modelo normativo planteado, trataremos de complementarlo con la explicación de lo que ustedes pueden ver en el gráfico No. 3, el cual fuera desarrollado originalmente por dos colegas con amplia trayectoria en América Latina en el campo de la Administración Pública, me refiero a Wilburg Jiménez Castro y Juan Ignacio Jiménez Nieto. Se trata del denominado modelo tridimensional.

Como Uds. podrán observar, el gráfico está constituido por 3 ejes. El eje de las X, el cual contiene en un listado la totalidad de instituciones y organismos del sector público los cuales necesariamente están incluidos en un presupuesto consolidado del sector público. Si analizáramos los objetivos, funciones y programas asignados a cada una de las instituciones a que nos referíamos en el párrafo precedente, llegaríamos a una primera conclusión en cuanto a la posibilidad de agruparlos teniendo en consideración que se dediquen a actividades homogéneas, es decir, todas aquellas que estén relacionadas con salud, constituirían un grupo, igual criterio seguiríamos para aquellas que se dedican a agricultura, educación, etc. de tal manera que al finalizar el proceso de agrupación, nos encontraríamos con una cantidad que oscilaría alrededor de 20 a 22 grupos.

GRAFICO No. 3



Sin embargo, no todos los grupos tendrán igual ponderación en cuanto al número e importancia de las instituciones que lo componen, ya que los mismos están influenciados directamente por las características que reviste el sector público en cada país analizado. Por ejemplo, el grupo turismo será muy importante en el caso de México y con relativa importancia en un país centroamericano, al igual que el grupo de minas e hidrocarburos tiene un gran peso en el caso de Venezuela, mientras que es relativo en el caso de Panamá. Todo ello nos conduce a que serán considerados grupos por sí solos aquellos que revistan preponderancia dentro del sector público, aquellos de menor preponderancia relativa, serán reagrupados a fin de constituir un gran grupo. Cada grupo integrado, tomará la denominación de *sector*, y formarán parte del eje de las Y. A la cabeza de cada sector estará el Ministerio y/o Secretaría de Estado el cual gobernará al sector asignado al igual que el Presidente de la República gobierna a la sumatoria de los sectores, los cuales componen la Administración Pública del país que se considera. Por ejemplo, el sector agropecuario estará bajo el gobierno del Ministro de Agricultura y lo integrará el Ministerio de Agricultura (administración centralizada), organismos autónomos relacionados con la actividad agropecuaria, empresas públicas agropecuarias, etc.

Lo arriba expuesto es lo que se conoce como sectorialización de la Administración Pública. Los sectores, en cada uno de los países, salvo el financiero, pueden considerarse como unidades operativas, es decir, entes creados para alcanzar en forma directa uno o más objetivos (concepto bastante especificado dentro de la teoría administrativa: unidades operativas, auxiliares y asesoras). Dichos sectores, por su carácter operativo, no son autosuficientes, para poder cumplir con las funciones asignadas requieren que se les brinde apoyo logístico en aspectos tales como: planificación, presupuesto, administración de los recursos humanos, computación, contabilidad, suministro de recursos materiales, modernización administrativa, etc. Lo especificado, como Uds. podrán deducir, no constituye la razón de ser de ningún sector en particular, sin embargo, coadyuvan para que cada sector pueda alcanzar sus objetivos y por ende, el gobierno como un todo, la totalidad.

En el tercer eje del gráfico No. 3, Z, se incluyen los llamados sistemas administrativos cuya finalidad es brindar apoyo a través de los *sectores* a las *instituciones* y *organismos* públicos.

Los sistemas, 10 en total, se encuentran enunciados en el gráfico No. 4. Para que cualquiera de los incluidos en dicho gráfico pueda ser considerado como *sistema administrativo* debe reunir los siguientes requisitos básicos: 1) Debe existir una oficina central, oficinas sectoriales y oficinas institucionales. ¿Qué queremos decir con esto? Para que exista un sistema administrativo de planificación, por ejemplo, se requiere la creación de una oficina central de planificación, en segundo lugar, que cada uno de los sectores (ejes de las X) tenga oficinas sectoriales de planificación y en tercer lugar, que cada una de las instituciones que componen el sector, tenga oficinas institucionales de planificación. El segundo requisito, el cual ha sido justificado a la luz de la experiencia recogida en diversos países, exige que la oficina central del sistema administrativo considerado, esté ubicada al máximo nivel jerárquico el cual es necesariamente la Presidencia de la República ya que si dependiera de algún sector en particular, en la práctica generaría resistencia por parte de los restantes sectores. Lo expuesto se corrobora con la tendencia que puede vislumbrarse en distintos países donde la oficina central de presupuesto (responsable del sistema administrativo de presupuesto), está siendo trasladada desde el sector financiero del gobierno (Ministerio de Hacienda) al nivel de la Presidencia de la República.

Por último, el tercer requisito es que exista una organización lineofuncional para cada sistema administrativo. Para explicar el contenido que esto implica, me valdré del siguiente ejemplo: la oficina central de planificación, actúa a nivel de asesoría y bajo dependencia jerárquica del Presidente de la República, la oficina de planificación del sector agropecuario, actuando a nivel de asesoría y bajo dependencia jerárquica del Ministro de Agricultura, la oficina institucional de planificación del Instituto de la Reforma Agraria, al igual que las dos anteriores, es una unidad asesora que depende jerárquicamente del Presidente o Director General de la Institución antes mencionada, todas ellas están en una relación lineal, sin embargo, para que actúen bajo el concepto lineofuncional, la oficina central será normativa a nivel global al igual que la oficina sectorial, interpretando las normas dadas por la oficina central, las adecuará y normatizará para el sector correspondiente, e igual criterio corresponderá a la oficina institucional. Si bien, jerárquicamente, cada una de ellas depende de una autoridad determinada (Presidente de la República, Ministro y Director), en aspec-

**GRAFICO No. 4**

**SISTEMAS ADMINISTRATIVOS PARA EL DESARROLLO  
(OFICINAS CENTRALES)**

**A. SISTEMAS PRIORITARIOS**

PLANIFICACION  
PRESUPUESTO  
PLANIFICACION ADMINISTRATIVA  
PERSONAL

**B. SISTEMAS AUXILIARES**

ESTADISTICA  
COMPRAS Y SUMINISTROS  
CONTABILIDAD Y CONTROL DE GESTION  
COMPUTACION  
INFORMACION  
JURIDICO

tos eminentemente técnicos la oficina central dará directivas funcionales a las oficinas sectoriales y éstas a su vez, a las instituciones integrantes del sector correspondiente. Este concepto de relación lineofuncional ha sido tomado y adaptado del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

En la práctica nos encontramos con varios países en América Latina que han creado oficinas centrales, sectoriales e institucionales en el campo de la planificación, presupuesto, personal, contabilidad, etc., asimismo, han ubicado a las oficinas centrales al máximo nivel jerárquico, sin embargo, no han operado como sistemas administrativos por cuanto no han cumplido con el tercer requisito enunciado precedentemente, lo cual ha entorpecido la función de apoyo técnico que corresponde a las mismas.

En forma esquemática y tomando como base el gráfico No. 4, trataré de explicar el porqué de la sugerencia que existan 10 sistemas administrativos. Hemos sostenido al inicio de esta exposición, la importancia que reviste racionalizar el uso de los limitados insumos humanos, materiales, financieros y tecnológicos para lo cual es necesario *planificar*; dicha *planificación* requiere ser expresada en términos financieros, dando origen al *sistema de presupuesto*. A fin de que los programas insertos en el plan puedan ser ejecutados, requerimos de una adecuada maquinaria gubernamental para lo que se requiere planificar la administración pública a través de una modernización de su administración (*planificación administrativa*).

Lo anterior no sería factible si no se administran en forma racional los recursos humanos (*sistema de personal*), los recursos materiales (*sistema de compras y suministros*). Debemos registrar, a fin de poder luego controlar y evaluar los logros en la ejecución de los distintos programas que componen el plan y así aparece como necesario el *sistema de contabilidad y control de gestión*.

La información debe ser procesada debido a la cantidad y complejidad de la misma, los registros convencionales son inadecuados debiéndose en tal caso, hacer uso del *sistema de computación*.

La planificación no sería factible si no dispusiéramos de antecedentes cuantitativos acerca de lo ocurrido en el pasado, una respuesta es el *sistema de estadística*.

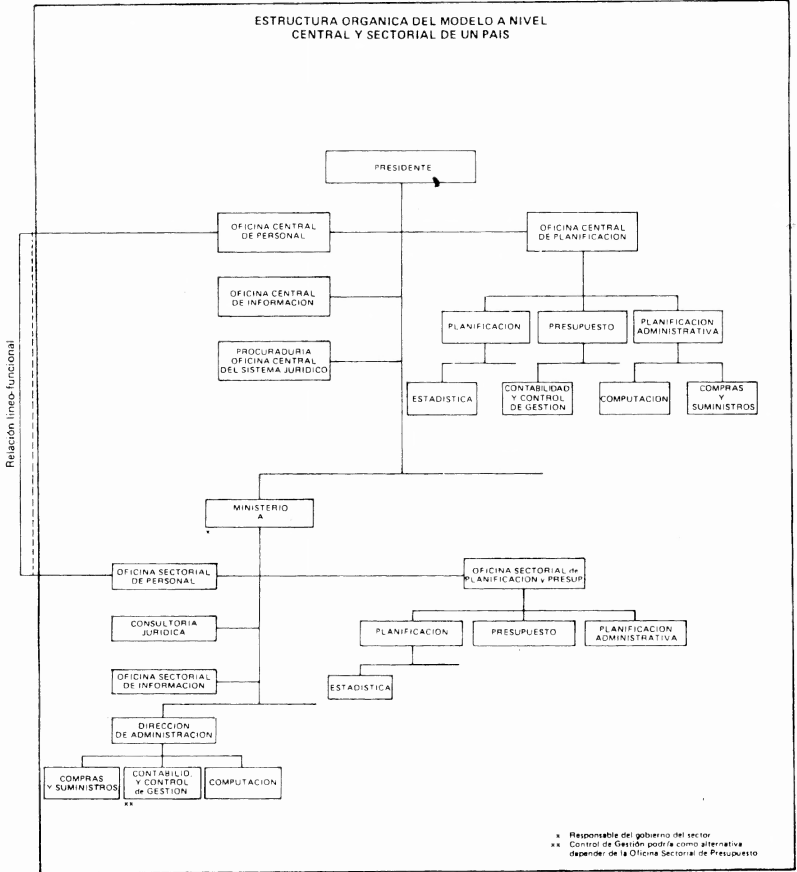
Si se desea que el plan sea fruto de una acción concertada entre los distintos sectores que se verán afectados por el mismo, es imprescindible establecer mecanismos que posibiliten la comunicación descendente, ascendente y lateral para lo cual requerimos de un *sistema de información*. Por último, dado que actuamos en un estado de derecho, se requiere unidad de criterios en lo que respecta a la interpretación de los aspectos jurídicos, para lo cual se requiere contar con un *sistema jurídico*.

Hemos tratado de representar los 10 sistemas administrativos mediante una estructura orgánica del modelo a nivel central y sectorial de un país (ver gráfico No. 5). Lamentablemente, no se representa a nivel institucional aun cuando sería exactamente igual que a nivel sectorial en lo que respecta a las relaciones y posición dentro del organigrama.

Tratando de ampliar el alcance de los sistemas administrativos, diremos que teóricamente se conciben los mismos asesores a nivel central, sectorial e institucional, con las siguientes excepciones: que los 10 sistemas que constituyen cada una de las oficinas centrales, se reducen a 7 cuando los analizamos a nivel sectorial e institucional. Los tres que quedan excluidos como unidades asesoras para transformarse en unidades auxiliares, son los siguientes: *compras y suministro, contabilidad y control de gestión y computación*, ya que las unidades centrales normatizan mientras que a nivel de los sectores e instituciones, su labor es meramente auxiliar y consiste en la realización de las tareas específicas, las cuales se agrupan generalmente bajo una dirección de servicios generales o administrativos.

Quizás, una pregunta lógica que Uds. se están formulando luego de la explicación que hice del modelo normativo, sea la siguiente: ¿existe algún país de América Latina que lo esté aplicando? La respuesta es que el mismo se está aplicando en forma relativa. Las razones estriban básicamente en el hecho de que la Administración Pública en nuestros países existe desde hace bastante tiempo, constituida por una serie de organismos entre los cuales se cuentan algunos de los sistemas sugeridos en el modelo y su ubicación jerárquica no necesariamente es la que estamos sugiriendo en nuestra proposición normativa, adicionalmente, cualquier modificación requiere de una decisión del nivel político, el cual no siem-

GRAFICO No. 5





pre está de acuerdo con el nivel técnico. Para cotejar el grado de aplicabilidad del modelo normativo, me permitiré tomar a título de ejemplo el caso de Venezuela: la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), ubicada como unidad asesora de la Presidencia de la República, funge como cabeza del sistema de planificación nacional, existiendo oficinas sectoriales de programación y presupuesto a nivel de cada Ministerio y oficinas institucionales creadas en la mayoría de los organismos públicos. Si bien se cumplen los requisitos que hemos mencionado en las páginas 15 y 16, (primero y segundo requisito), el tercer requisito de que exista una relación lineofuncional, aún no se cumple en su totalidad.

La Dirección Nacional de Presupuesto, ubicada en el Ministerio de Hacienda, actúa como oficina central del sistema administrativo de presupuesto, destacándose como un hecho negativo la circunstancia de que por razones históricas, ejemplo que se repite en un gran porcentaje de los países de América Latina, no esté la misma situada al máximo nivel jerárquico (Presidencia de la República) sino a nivel de un sector (Ministerio de Hacienda).

En el proyecto de ley de planificación que se encuentra en discusión en el Congreso Nacional de dicho país, está la proposición de que la unidad mencionada en el párrafo precedente, sea transferida al nivel presidencial.\*

La Comisión de Administración Pública, órgano central normativo del sistema de planificación administrativa, está adscrita a CORDIPLAN y existen a nivel de los ministerios e instituciones oficinas similares, sin embargo, cabría la misma observación hecha para el sistema de planificación (la ausencia de una verdadera relación lineofuncional).

Al promulgarse la Ley de Carrera Administrativa en 1970, la misma contempló la creación del sistema de personal, con una oficina central (O.C.P.) ubicada al máximo nivel jerárquico y las correspondientes oficinas a nivel de los sectores e instituciones. Pro-

---

\* Nota de la Revista ASIP: Esta reforma ya se ha concretado. En la Revista No. 8 de ASIP se ha publicado el texto de la nueva ley del régimen presupuestario de Venezuela.

gresivamente, se está implementando la relación lineofuncional que le daría carácter de sistema administrativo.

A nivel de la Presidencia de la República existe como cabeza normativa del sistema de información, la Oficina Central de Información (O.C.I.), y las correspondientes unidades a niveles sectoriales e institucionales. Se están dando los pasos para que opere como un sistema administrativo.

Como unidad normativa central del sistema jurídico existe a nivel presidencial, la Procuraduría General de la Nación y a nivel de los sectores e instituciones, las Consultorías Jurídicas. El sistema administrativo opera en forma relativa.

En lo que se refiere al sistema de estadística, el cual se concibe como auxiliar del sistema de planificación, en el caso de Venezuela, dentro del Ministerio de Fomento opera la Dirección Nacional de Censos y Estadísticas, como oficina central, sin embargo, en la práctica no están constituidas en la totalidad de los sectores e instituciones las correspondientes unidades, a ello se agrega el problema de la ubicación de la unidad central. En el proyecto de ley de planificación a que se ha hecho mención, también se encuentra analizado la solución que consiste en ubicarla a nivel presidencial.

El sistema de contabilidad y control de gestión ha sido cubierto parcialmente con la creación en 1974 de la Dirección Nacional de Contabilidad Administrativa (DINCA) la cual está por iguales razones que la Dirección Nacional de Presupuesto, asignada al Ministerio de Hacienda.\*

El sistema de computación que prevé una oficina central normativa, ha sido implementado mediante la constitución a nivel de la Comisión de Administración Pública, de un comité consultivo de computación.

Por último, el sistema de compras y suministro ha sido adoptado parcialmente a través de la Comisión de Administración Pública la cual ha tratado de normatizar este rubro mediante el dise-

---

\* Nota de la Revista ASIP: Ver en la Revista No. 8 las normas y comentarios al sistema DINCA de Venezuela.

ño de un manual. Sin embargo, no puede afirmarse que en la práctica el mismo opere como un sistema administrativo.

La aplicación del modelo normativo de organización que se ha expuesto, con las adaptaciones que el caso amerita de acuerdo al país que estemos analizando y en el cual exista la decisión por parte del nivel político, requiere de un proceso denominado modernización administrativa y cuya responsabilidad, especialmente en la fase de la programación, compete a la oficina central responsable del sistema de planificación administrativa. Dicho proceso, tanto en lo referente a la programación como ejecución, plantea una definición concreta de la estrategia que se empleará a fin de asegurar el logro de los objetivos, esto es, la adecuación de la maquinaria gubernamental que haga posible la ejecución de los planes de gobierno.

Dado que el proceso de modernización administrativa es relativamente reciente, ya que la primera acción en ese sentido data de 1938 en Brasil, durante la gestión de gobierno de Getulio Vargas, no puede afirmarse que se cuenta en forma taxativa con una estrategia definida por lo que nos limitaremos a enunciar alternativas las cuales presentan ventajas y desventajas y están en una relación directa con el país que quiera utilizarla y la oportunidad (ver gráfico No. 6).

En cuanto a la fase de la programación se plantean como alternativas una *reforma global* versus una *reforma parcial*, esto es, si el proceso de reforma administrativa debe abarcar en esta fase a la totalidad del sector público (administración centralizada, organismos autónomos, empresas del Estado, etc.) o por el contrario, abarcar tan solo alguna de ellas. Quienes propugnan por la primera alternativa sostienen que es necesario conocer la totalidad de las instituciones que componen el sector público del país para luego determinar, de acuerdo a las prioridades que tenga el gobierno, en cuáles de ellas se aplicarán los cambios sugeridos (esta alternativa fue utilizada en el caso de Venezuela, Perú, Panamá, Colombia). Los defensores de la segunda tesis sostienen que dado que el proceso de modernización genera resistencias al cambio, es más pragmático comenzar con una parcialidad y progresivamente llegar a la globalidad (alternativa utilizada en el caso de Argentina).

**GRAFICO No. 6**

**MODERNIZACION ADMINISTRATIVA**

**ESTRATEGIA A EMPLEARSE**

**PROGRAMACION**

1 – REFORMA GLOBAL

vs. REFORMA PARCIAL

2 – ADMINISTRACION CENTRAL

vs. ORGANISMOS DESCEN-  
TRALIZADOS y/o  
AUTONOMOS

**EJECUCION**

3 – LEYES ESPECIALES

vs. "PERMEABILIZACION"

4 – COYUNTURA POLITICA

vs. NEUTRALIDAD POLITICA

Una segunda alternativa que se analiza dentro de la fase de la programación, es *administración central versus organismos descentralizados y/o autónomos*, con ello se trata de definir en el primer caso, que el proceso debe abarcar aquel sector de la administración pública más importante dentro del contexto (administración central), ya que es donde los cambios son más necesarios y el mal es mayor. En la posición contraria, y utilizando igual argumento que el referido a la reforma parcial, se sostiene que debe comenzarse realizando una experiencia piloto y por ello resulta más adecuado como "efecto demostración" tomar una empresa del Estado o un organismo descentralizado. Nos encontramos con países que evitan esta dualidad abarcando a la totalidad del sector público. Es el caso de Perú y Colombia.

Una vez concluida la programación de la modernización administrativa, responsabilidad ésta a cargo de la cabeza del sistema de planificación administrativa, conjuntamente con las oficinas sectoriales e institucionales, el paso siguiente nos lleva necesariamente a la ejecución del plan. En esta fase también se plantean alternativas con respecto a la estrategia más conveniente que debería emplearse. Una primera alternativa consiste en *leyes especiales versus permeabilización*, esto es, que quienes sostienen la primera posición, afirman que es necesario que se faculte al titular del Poder Ejecutivo, quien es responsable en nuestros países de la ejecución de los planes, de facultades extraordinarias por un período determinado, por parte del Congreso Nacional, como una manera de asegurar una eficaz puesta en práctica de los programas de modernización administrativa. Ha sido el caso de Colombia en dos oportunidades. Los defensores de la segunda posición afirman que el proceso de puesta en práctica de los distintos programas debe ser una acción continua y fruto de una tarea de concientización de los distintos niveles que deben participar dentro de la estructura jerárquica gubernamental para asegurar una adhesión a las medidas propugnadas y reducir la resistencia al cambio aun cuando sea una labor más lenta pero se considera más apropiada (caso México).

Una segunda alternativa es la que plantea *coyuntura política versus neutralidad política*. El primer aspecto se refiere a que el programa de modernización administrativa solamente logrará ser aplicado si existen condiciones políticas favorables, esto es, que el nivel político que debe adoptar decisiones esté convencido de las

bondades que tienen las medidas que se desea implementar. El caso de Perú. Los defensores del segundo aspecto alegan que la eficiencia de la maquinaria gubernamental es de interés para el Estado y no patrimonio de quienes circunstancialmente estén conduciendo los destinos del país, por ende, no debe estar sometido a situaciones coyunturales sino aplicarse cuando las circunstancias lo exijan.







## **Centro de Documentación**

de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público

**RECURSOS:** Dispone de: a) material bibliográfico relacionado con Técnicas Presupuestarias, Finanzas y Economía del Sector Público; y Teoría y Técnicas de Planificación. b) Documentos de Presupuesto: Planes de Desarrollo y material de evaluación y coyuntura de la mayoría de los países del área.

**SERVICIOS:** Para socios de ASIP: Consulta en las Oficinas del Centro de Documentación (Centro Capriles Ofic. 2102 - Plaza Venezuela - Caracas) y consulta epistolar con remesa de material fotocopiado en los casos de publicaciones no disponibles en los respectivos países.

**NECESIDADES:** El Centro de Documentación requiere de las distintas Oficinas de Presupuesto y de las Oficinas de Planificación de los países, así como de las Instituciones especializadas del área, la remesa periódica de los documentos que publiquen, para mantener su servicio actualizado.

**Centro de Documentación  
de ASIP**

**Apartado Postal 8139 - Caracas 101 - Venezuela  
Cables: PREPUB - Caracas**