

comité ejecutivo del  
consejo directivo



ORGANIZACION  
PANAMERICANA  
DE LA SALUD

grupo de trabajo del  
comité regional

ORGANIZACION  
MUNDIAL  
DE LA SALUD



46a Reunión  
Washington, D. C.  
Abril 1962

CE46/10 (Esp.)  
31 marzo 1962  
ORIGINAL: INGLES

Tema 12: PROYECTO DE PRESUPUESTO FUNCIONAL

Con arreglo a la Sección 2 del Informe Final de la 45a Reunión del Comité Ejecutivo, se presenta este documento para que sirva de base de discusión de la aplicación del sistema de presupuesto funcional a los programas de la Organización Panamericana de la Salud. El plan preliminar que contiene, sólo tiene por objeto facilitar el examen del método. Los detalles de la aplicación del plan requerirían un estudio más detenido.

El procedimiento sometido a examen es un sistema presupuestario que clasifica todas las actividades por epígrafes que faciliten el análisis de las asignaciones de fondos de conformidad con los objetivos de la organización interesada. En el presupuesto habitual, se da mayor relieve a las clases de personal, suministros, equipo y servicios que a los objetivos a realizar en los programas. La clasificación del presupuesto por programas, actividades y proyectos es la piedra angular de la moderna concepción presupuestaria denominada a menudo presupuesto por programas o presupuesto funcional. Se incluyen en éste todos los egresos previstos, a fin de poner de manifiesto el esfuerzo total dedicado a cada programa, prescindiendo de si el gasto se efectúa en la Sede, en las oficinas de zona o en proyectos de campo.

Los presentes estimados del programa y presupuesto de la Organización Panamericana de la Salud ofrecen mucha información sobre los programas en los cuadros resumidos que figuran en la Introducción. Puede observarse que en la página 14 del Documento se presenta un resumen por actividades afines; en la página 5, solamente un análisis del programa de campo, y en la 16 un análisis, por programas y objetos, del gasto de los proyectos solamente. Estos datos se confirman con los detalles que figuran en el cuerpo del presupuesto.

Estos cuadros son útiles para conocer las principales actividades. Es evidente, sin embargo, que muchas de las actividades que en la actualidad se llevan a cabo en la Oficina de Washington son realmente, de hecho, actividades directamente relacionadas con la ejecución del programa más que con la administración de la Organización. Propiamente, dichas

actividades que se cargan en cuenta a la Oficina de Washington y que, por esa razón, se consideran gastos generales —como las de la Oficina de Erradicación de la Malaria o las del asesor en tuberculosis— debieran figurar, realmente, con cargo a los programas de salud de la Organización. Una asignación análoga, por programas, podría hacerse con respecto a la mayoría de las actividades de las oficinas de zona.

Teniendo en cuenta la necesidad de presentar con mayor claridad la descripción de objetivos en los programas anuales, la Organización ha comenzado a estudiar posibles revisiones en el formato del presupuesto, para someter a la consideración de los Cuerpos Directivos los programas de la Organización en forma que ponga más de relieve su finalidad. Esto permitiría apreciar mejor la dirección en que se orientan los esfuerzos de la Organización y la observancia de las prioridades implícitas en determinados objetivos de su política. Además, la revisión del formato ayudaría al Director de la Oficina a planificar y encauzar los programas. Con el tiempo, un sistema de esta índole facilitaría el análisis de los egresos en comparación con los objetivos previstos.

Para ilustrar la diferencia entre el actual presupuesto y la clase de presupuesto funcional que se está estudiando, puede tomarse como ejemplo el programa de abastecimiento de agua, cuya importancia es suficiente para justificar que se haya establecido para él un fondo especial. No aparece mencionado en ninguno de los tres indicados cuadros resumidos, salvo mediante su posible identificación en el título de los distintos proyectos. Además, pueden darse otros ejemplos: en la Sede hay como mínimo un ingeniero asignado a tiempo completo al programa de abastecimiento de agua; los ingenieros de las oficinas de zona dedican buena parte de su tiempo al programa de abastecimiento de agua; los ingenieros de los programas integrados de salud pública dedican también mucho tiempo al programa de abastecimiento de agua; se asignan becas y se celebran seminarios para el programa de abastecimiento de agua, y se dedican a él proyectos enteros.

Los estimados de los costos de los programas de abastecimiento de agua aparecen en el Documento Oficial No.35 como correspondientes a partes no especificadas de las actividades de las oficinas o proyectos. A continuación se presenta un estimado de los egresos relativos a la parte de actividades de oficinas o proyectos dedicadas al programa de abastecimiento de agua:

Sede,	
Departamento de Saneamiento del Medio	\$ 38,000
Oficinas de Zona	60,000
Proyectos interpaíses e interzonas	168,000
Proyectos integrados de salud	80,000
Proyectos de abastecimiento de agua en los países	316,000
<b>Total: Programa de abastecimiento de agua</b>	<b>\$ 662,686</b>

Según el tipo de presupuesto planeado, el programa de abastecimiento de agua aparecería como entidad aparte, y comprendería todas las cantidades que se acaban de indicar. Sería uno de tantos programas entre los muchos que figurarían en la clasificación de programas.

Se presentaría una explicación descriptiva por programas, a fin de establecer los objetivos regionales y de los países, así como la estructura del programa en conjunto. De esta suerte se pondría de manifiesto la función del personal de la Sede y de las zonas en la planificación y promoción del programa, a la vez que en la colaboración y asesoría a los Gobiernos, cuando es apropiado y factible. La función de los proyectos interpaíses (AMRO) se relacionaría con el programa en conjunto. Se explicaría, por ejemplo, cómo los seminarios y cursos de adiestramiento interpaíses estimulan todo el programa y elevan el nivel de competencia del personal nacional para tratar los problemas de sus respectivos países. Se vería cómo los proyectos interpaíses que prevén grupos asesores, encuestas, servicios de consultores a corto plazo y becas, pueden contribuir a la elaboración de una política, al acopio y disseminación de información y a facilitar una pronta respuesta a las urgentes solicitudes de asesoría técnica y adiestramiento formuladas por los Gobiernos. Por último se expondrían, en términos generales, la naturaleza y extensión de los proyectos en los países, dejando las descripciones detalladas de los distintos proyectos para otra parte del documento del presupuesto.

Debe hacerse constar que la adopción de un formato de presupuesto funcional tiene que afectar la parte del documento presupuestario dedicada al análisis de los programas. El propósito es que no altere de modo esencial la parte del presupuesto en que se muestran las distintas unidades y la estructura de la Organización, los proyectos interpaíses (AMRO) y los proyectos en los países.

El estudio de los numerosos planes de clasificación por programas ha puesto de manifiesto que nunca habrá un acuerdo espontáneo sobre unas bases de codificación de las complejas funciones de la Organización, en forma que resulte aceptable para todos. Sin embargo, para conocer la opinión del Comité Ejecutivo sobre la revisión del formato del presupuesto, se adjunta un modelo para dar idea de la forma en que se resumiría el presupuesto. El propósito no ha sido presentar una recomendación a la consideración del Comité, sino más bien informarle de los presentes planes, que habrán de ser objeto de mayor examen y análisis. Conviene tener presente que una clasificación de programas adecuada para esta Organización internacional, no ha de ser necesariamente apropiada en todas sus facetas --ni es probable que lo sea-- a una clasificación de programas para servicios nacionales de salud. La última podría ser preparada perfectamente por la Organización, en fecha posterior, como uno de tantos servicios consultivos que presta a los organismos nacionales de salud.

La clasificación gira en torno a dos ejes. En uno de ellos se presentan los programas. Estos se proyectan sobre la base de actividades afines agrupadas bajo los programas principales, según se esboza en los

documentos básicos de la Organización. Además, bajo un encabezamiento principal separado, se agrupan los costos de dirección y administración de la Organización. La última división principal se refiere a las adquisiciones que pasan a formar parte del activo de la Organización. A fin de destacar estas actividades y mantenerlas separadas de los costos directos de los programas, se les reserva una categoría aparte. He aquí, pues, el ejemplo de lo que pudiera constituir los programas principales:

- I. Protección de la salud
- II. Fomento de la salud
- III. Educación y adiestramiento
- IV. Cuerpos Directivos y Dirección Administrativa
- V. Aumento del activo

El segundo eje de la clasificación parte también de los documentos básicos de la Organización, ya que se describen los modos de alcanzar los objetivos señalados. Estos modos adquieren, asimismo, considerable interés para la evaluación de la dirección de las actividades en conjunto y, más aún, para la planificación y encauzamiento de las operaciones cotidianas por el Director de la Oficina. El segundo eje mostraría las actividades en los siguientes o parecidos términos:

- A. Cooperación en planificación y ejecución de planes
- B. Becas, seminarios, simposios, conferencias
- C. Investigación
- D. Varios

En el anexo a este documento figura un ejemplo de la manera en que podrían presentarse los resúmenes de los costos de los programas.

El Director solicita del Comité Ejecutivo que tenga a bien formular sus observaciones sobre la aplicación de la idea expuesta en este documento al presupuesto de la Organización. Si el Comité la considera práctica, el Director llevará a cargo los estudios detallados que sean necesarios y presentará un informe sobre la labor realizada en este sentido a la reunión que el Comité Ejecutivo celebre en la primavera de 1963.

PROYECTO DE PRESUPUESTO FUNCIONAL

EJES DE LOS PROGRAMAS

Las líneas generales sugeridas para las clasificaciones de los programas y actividades en la revisión del formato del presupuesto comprenderían los siguientes epígrafes principales:

- I. Protección de la salud
- II. Fomento de la salud
- III. Educación y adiestramiento
- IV. Cuerpos Directivos y Dirección Administrativa
- V. Aumento del activo

Cada uno de estos epígrafes principales requiere subepígrafes para designar las actividades sobre las que se deseen detalles, por su importancia para el conjunto del programa, su magnitud o su especial interés. Los subepígrafes variarían de año en año solamente para reflejar las actividades de especial interés o que fueran necesarias para obtener la información que necesite la Sede de la OMS. En cambio, los epígrafes principales podrían utilizarse durante varios años.

I. Protección de la salud: comprendería todo el programa de enfermedades transmisibles y de saneamiento del medio, inclusive el abastecimiento de agua y eliminación de aguas servidas.

II. Fomento de la salud: tendría varias subdivisiones principales. Gran parte de esta sección estaría bajo un subepígrafe dedicado a organización y administración de los servicios de salud, haciendo una distinción entre los servicios generales y los específicamente propios de programas como los de higiene maternoinfantil, nutrición, salud mental, higiene dental y atención médica. El programa de alimentos y drogas, protección contra las radiaciones e higiene ocupacional debería incluirse también en organización y administración de los servicios de salud, puesto que este programa parece más afin a las actividades relacionadas con los programas generales de salud que a las agrupadas con el saneamiento del medio en el epígrafe de Protección de la salud.

III. Educación y adiestramiento: abarcaría la asistencia a instituciones docentes y a cursos de adiestramiento, para distinguir esta actividad de las que tienen por objeto prestar servicios directos a organizaciones en funcionamiento.

IV. Cuerpos Directivos y Dirección Administrativa: tendría una subdivisión principal que comprendería los costos ocasionados por las reuniones de los Cuerpos Directivos. En esencia, esta sección correspondería al Título I de la actual presentación del presupuesto.

En la dirección ejecutiva y técnica se incluirían los gastos directamente relacionados con las oficinas del Director, Subdirector, Secretario General, Representantes de Zona y Jefe de Administración. Los puestos de personal técnico figurarían en las correspondientes partidas de Protección de la Salud, Fomento de la Salud y Educación y Adiestramiento.

Los servicios administrativos comprenderían los de gestión administrativa, personal, presupuesto, finanzas, suministros y conferencias (sin incluir las reuniones de los Cuerpos Directivos) y demás actividades similares.

En gastos generales se incluiría el alquiler y mantenimiento de los locales y equipo, comunicaciones, fletes, servicios por contrata, material de oficina y archivo, seguros, y otros gastos corrientes de esta índole. Estos gastos podrían prorratearse también entre todos los servicios.

V. Aumento del activo: en la mayoría de los presupuestos, las adquisiciones de capital suelen presentarse en sección aparte del presupuesto de las actividades del año. Las partidas que tuvieran este carácter, como los incrementos del Fondo de Trabajo, los costos de construcción de edificios y otros costos análogos a largo plazo, se incluirían por separado en la presentación del presupuesto anual de la Organización.

#### EJE DE ACTIVIDADES

Los epígrafes mencionados son los principales que se proponen para el presupuesto. Designan las categorías más importantes de egresos por los tres principales grupos de actividades técnicas del programa y los dos grupos de actividades de dirección y administración. Estos epígrafes formarían el eje principal de la división del presupuesto. Por su parte, la categorización de los programas según las actividades o instrumentos por medio de los cuales se alcanzan los objetivos, formaría un segundo eje en los cuadros que muestran la estructura del presupuesto. Este segundo eje comprendería:

- A. Cooperación en planificación y ejecución de planes
- B. Becas, seminarios, simposios y conferencias
- C. Investigación
- D. Varios

A. Cooperación en planificación y ejecución de planes: es la categoría en que se incluyen los servicios consultivos. Abarcaría también suministros, equipo y subvenciones facilitados por la Organización como parte de su colaboración en la planificación o ejecución de un programa.

B. Becas, seminarios, simposios y conferencias: agruparía las actividades que tienen por finalidad primordial la educación y adiestramiento. Estas actividades deben distinguirse de los aspectos de adiestramiento, propios de los servicios de asesoría prestados por consultores.

C. Investigación: comprenderá sólo las investigaciones llevadas a cabo por la Organización. Estas actividades deben distinguirse de la colaboración prestada a los Gobiernos o instituciones en la planificación o ejecución de investigaciones, que se incluirá en Cooperación en Planificación y Ejecución de Planes

D. Varios: abarcará los costos de actividades que tengan poca, o ninguna, relación directa con los objetivos de los programas. Es un epígrafe que tiene poca aplicación en Protección y Fomento de la Salud, pero que abarca casi todos los demás epígrafes.

CLASIFICACION DE LOS EGRESOS POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES

A C T I V I D A D

---

Cooperación en Planifi- cación y Eje- cución	Becas, Semi- narios, Simpo- sios y Confe- rencias	Investi- gación	Varios
---	--	--------------------	--------

---

I. PROTECCION DE LA SALUD

A. Enfermedades transmisibles

1. Malaria
2. Viruela
3. Tuberculosis
4. Lepra
5. Treponematosis
6. Zoonosis
7. Fiebre aftosa
8. Varias

B. Saneamiento del medio

1. General
2. Abastecimiento de agua

II. FOMENTO DE LA SALUD

A. Servicios generales

1. Salud pública  
general
2. Enfermería
3. Laboratorios
4. Educación sanitaria
5. Estadística
6. Métodos Administra-  
tivos

B. Programas específicos

1. Higiene materno-  
infantil
2. Nutrición
3. Higiene mental
4. Higiene dental
5. Higiene radiológica
6. Higiene ocupacional
7. Alimentos y drogas
8. Atención médica

A C T I V I D A D

---

Cooperación en planificación y ejecución	Becas, se- minarios, simposios y conferencias	Investi- gación	Varios
--	--	--------------------	--------

---

III. EDUCACION Y ADIESTRAMIENTO

1. Salud pública
2. Medicina
3. Enfermería
4. Saneamiento
5. Medicina veterinaria
6. Odontología
7. Bioestadística

IV. CUERPOS DIRECTIVOS Y  
DIRECCION ADMINISTRATIVA

- A. Cuerpos directivos
- B. Dirección ejecutiva y  
técnica
- C. Servicios administrativos
- D. Gastos generales

V. AUMENTO DEL ACTIVO