



FICHA N° 23:

EL SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO

Extractado de: MAKON, M.P. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*. II PFS. CFPAL. Santiago de Chile. 2000.

En su trabajo ***Sistemas integrado de administración financiera pública en América Latina***¹, el CPN Marcos P. Makón plantea que una concepción amplia concibe la administración financiera como un conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible. En este sentido, la administración financiera gubernamental se cuenta integrada por cinco subsistemas:

- Presupuesto
- Administración Tributaria
- Crédito Público
- Tesorería
- Contabilidad

Extractamos del mencionado trabajo la siguiente exposición sobre el subsistema de presupuesto:

Presupuesto

Desde un punto de vista sistémico, se puede definir al presupuesto como un sistema integrado por un conjunto de políticas, normas, organismos, recursos y procedimientos utilizados en las diversas etapas del proceso presupuestario por los organismos públicos, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos; requiere para su funcionamiento de niveles organizativos de decisión política, unidades técnico-normativas centrales y unidades periféricas responsables de su operatividad.

El sistema presupuestario cumple un doble papel. Es uno de los sistemas que integran la administración financiera pública, pero, a la vez, es una herramienta de ejecución de políticas y planes a mediano y corto plazos. Por lo tanto, la reforma de dicho sistema implica alcanzar los siguientes objetivos específicos.

- Posibilitar la instrumentación anual, en el área de responsabilidad del sector público, de los objetivos, políticas y metas de largo, mediano y corto plazos definidos por las más altas autoridades políticas.
- Permitir la más eficiente asignación y uso de los recursos reales y financieros que demanda el cumplimiento de los objetivos y metas incluidos en el presupuesto. - Lograr un adecuado equilibrio, en las diversas etapas del proceso presupuestario, entre la centralización normativa y la descentralización operativa.
- Brindar información, en cada una de las etapas del proceso presupuestario, sobre las variables reales y financieras, a efectos de que las decisiones de los niveles superiores se adopten vinculando ambos tipos de variable.

¹ MAKON, M.P. *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*, ILPES, CEPAL. Santiago de Chile, 2000.

- Contar con una estructura que posibilite lograr las necesarias interrelaciones con los demás sistemas de administración financiera (incluyendo recursos humanos y compras y contrataciones) y, a la vez, permita el ejercicio tanto del control interno como del externo.

Para alcanzar dichos objetivos es necesario utilizar técnicas que permitan vincular las variables reales y financieras en todas las etapas del proceso presupuestario. De esta manera, se puede articular la producción pública con las demandas y necesidades de la sociedad, determinar el impacto del ingreso y gasto público en la economía y medir el costo de la gestión pública.

La técnica del presupuesto por programas es un instrumento idóneo para ello, ya que posibilita que se expresen los procesos productivos que ejecutan las instituciones públicas al vincular insumos con productos, distinguiendo, a su vez, entre éstos últimos, productos terminales e intermedios; por lo tanto, permite la medición *ex-ante* y *ex-post* de la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Asimismo, es necesario desarrollar un sistema de clasificaciones presupuestarias utilizables tanto en la programación del ingreso y gasto públicos, como para el registro, análisis y seguimiento de la gestión económico-financiera de las instituciones públicas. Estas clasificaciones presupuestarias que expresan flujos económicos y financieros, deben estructurarse de manera que puedan ser utilizables por los sistemas de tesorería, crédito público, recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes. Dichas clasificaciones deben reunir los siguientes requisitos.

- Permitir una clara distinción entre los clasificadores analíticos y los que son resultado de la agregación y el procesamiento de la información.
- Posibilitar el registro de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realicen las instituciones públicas, impliquen o no ingreso o egreso de dinero.
- Ser utilizables por todas las instituciones públicas, tanto del nivel central como descentralizado.

En el uso de las técnicas presupuestarias se deben considerar las particularidades que, desde el punto de vista metodológico, tienen los procesos productivos de los organismos del gobierno central, organismos descentralizados y empresas públicas no financieras, así como las diferentes normas legales existentes para la aprobación de los respectivos presupuestos.

Es por ello que, a pesar de que en todos los organismos públicos se llevan a cabo las mismas etapas del proceso presupuestario (formulación, aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación), las características de realización de las mismas son diferentes según el tipo de organismo del que se trate.

En primer lugar, si bien los anteproyectos de presupuesto de todos los organismos del sector público deben responder a la política presupuestaria que para dicho sector define el más alto nivel político del gobierno, las metodologías, formularios e instructivos para elaborar los presupuestos de las empresas públicas son diferentes a los del gobierno central y a los de los organismos autónomos. En este último caso, tienen bastantes similitudes con los del gobierno central, salvo que incluyen proyecciones de estados económicos y financieros.

En segundo lugar, normalmente son diferentes los órganos responsables de la aprobación de los presupuestos y también son diferentes los conceptos que se aprueban. En el ámbito del gobierno central e incluso de los organismos descentralizados, la aprobación significa un límite máximo para gastar. En el caso de las empresas públicas, la aprobación significa conformidad con las políticas de la empresa y no implica limitaciones en el nivel del gasto.

En tercer lugar, el régimen de modificaciones presupuestarias para el Gobierno Central y para los organismos autónomos implica restricciones y limitaciones congruentes con el carácter de aprobación de los créditos presupuestarios, mientras que para las empresas públicas, dicho régimen es mucho más flexible y reglamentado básicamente en el interior de las empresas.

En cuarto lugar, la programación de la ejecución es aplicable al gobierno central y a los organismos descentralizados, pero ella asume características diferenciales para las empresas públicas.

Por último, en materia de evaluación, la que se realiza en el nivel del Gobierno Central y organismos autónomos está orientada a medir grados de avance y desvíos con relación a la programación, vinculando variables físicas y financieras. En el caso de las empresas públicas, además de lo anterior, se debe evaluar la situación económica, financiera y patrimonial, adoptando criterios e indicadores similares a los que utiliza el sector privado.

En términos generales, las características metodológicas de realización de las diversas etapas del proceso presupuestario son las siguientes.

Formulación

La definición de la política presupuestaria, primera fase de esta etapa, si bien debe ser realizada centralmente con participación de los diversos organismos responsables de la formulación de políticas globales y de acuerdo con la normativa que dicte el órgano rector del sistema presupuestario, debe contar con el apoyo de los presupuestos preliminares que, previamente, elaboren los organismos; para este último instrumento es conveniente la utilización de la técnica del presupuesto de base cero.

El inicio del proceso de formulación de los anteproyectos de presupuesto por parte de las distintas instituciones suele estar condicionado por el momento en que se conocen los recursos financieros que le son asignados. Como ello generalmente ocurre en fechas muy cercanas a las establecidas para la presentación de los anteproyectos, se provocan situaciones que no conciben con los lapsos que requiere una adecuada programación presupuestaria. Concorre a resolver el problema la metodología de una formulación preliminar, previa a la fijación de la política presupuestaria, en la que los distintos organismos elaboran proyecciones de sus niveles de producción de bienes y servicios, de acuerdo con diferentes posibilidades de financiamiento.

De esta manera, la política presupuestaria expresará un adecuado equilibrio entre las políticas globales, las prioridades sectoriales e institucionales que se corresponden con la capacidad operativa de las instituciones para instrumentarlas y las posibilidades de financiamiento disponibles. Además, posibilita un más eficiente proceso de elaboración de los anteproyectos de presupuesto.

La elaboración de los anteproyectos de presupuesto tiene un primer proceso descendente desde la política presupuestaria; esto es que partiendo de los niveles más agregados de la misma, se va desagregando hasta llegar a las categorías programáticas de menor nivel. El segundo proceso, ascendente, implica la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de los organismos, la que debe realizarse partiendo de las unidades ejecutoras y categorías programáticas de menor nivel.

En la etapa de formulación, el sistema presupuestario está interrelacionado con los sistemas de planificación y de inversiones en lo que se refiere al nivel y composición sectorial e institucional del gasto público; al de tributación en materia de financiamiento vía impuestos; al de crédito público en lo que se refiere al nuevo endeudamiento y a la programación del servicio de la deuda pública; al de recursos humanos por efecto de las definiciones que contenga sobre política salarial y empleo; al de compras y contrataciones, ya que la formulación del presupuesto debe sustentarse en un plan anual

de contrataciones; y al de administración de bienes, que informa sobre las existencias de bienes a disposición de las unidades ejecutoras.

Coordinación de la ejecución

La ejecución presupuestaria implica la movilización de todo el aparato administrativo público, utilizando las más diversas técnicas y disciplinas. Intervienen, además, activamente los sistemas de recursos humanos y compras y de contrataciones en el proceso de provisión de insumos, así como la contabilidad que registra las transacciones económico-financieras originadas en el presupuesto.

Es campo específico del sistema presupuestario la coordinación de la ejecución, que se materializa a través de los regímenes de modificaciones presupuestarias y de programación de la ejecución. El diseño de dichos regímenes debe permitir una mayor flexibilidad en la administración de los insumos en el marco de normas centralizadas y sin desmedro de la participación del órgano rector, al aprobar determinados niveles a definir.

Evaluación

Un aspecto básico y esencial para la reforma del sistema presupuestario es la incorporación de mecanismos de evaluación que posibiliten seguir de cerca la ejecución presupuestaria, tanto para adoptar las correcciones necesarias en el momento oportuno, como para retroalimentar la programación de ejercicios futuros. La tarea de evaluación es de particular significación ya que hará posible fijar criterios, tanto durante la ejecución como al finalizar el ejercicio, respecto de la economicidad, eficiencia y eficacia de la gestión por lo que, sobre todo durante el curso del ejercicio, actúa como retroalimentador del proceso presupuestario.

La evaluación de la ejecución presupuestaria se sustenta en dos sistemas de información. La información de ejecución financiera surge directamente de los registros contables y la información de ejecución física debe ser producida por las propias unidades ejecutoras. La evaluación debe asumir una forma piramidal, es decir que la evaluación primaria e inicial debe ser realizada por las propias unidades ejecutoras. La evaluación que se realice en los niveles superiores se sustenta en agregaciones y compactaciones de la información que se produzca en las categorías programáticas.

La evaluación debe medir: a) el grado de avance, donde se compara la programación inicial con la ejecución hasta una fecha determinada; y b) los desvíos que surgen de comparar lo programado y lo ejecutado para un período. La información sobre los insumos físicos utilizados, que produzcan los sistemas de recursos humanos y de compras y contrataciones, deben también contribuir a efectuar un análisis integral de la gestión presupuestaria.

A través de las relaciones entre las variables físicas y financieras se determinan indicadores que permiten medir la eficiencia y eficacia de la gestión de los organismos públicos. Dichos CEPAL - SERIE Gestión pública N° 3 indicadores de carácter gerencial no sólo sirven a los niveles políticos y directivos para evaluar su gestión y adoptar las medidas correctivas oportunamente, sino también para dar a conocer al Poder Legislativo y a la opinión pública la marcha de la gestión pública. La evaluación de la ejecución presupuestaria debe también servir de base para que los órganos de control interno y externo puedan llevar a cabo análisis de eficiencia y eficacia.

Para que se avance substantivamente en los procesos de reforma presupuestaria es necesario actuar en la etapa de evaluación y de control de gestión. La experiencia de las reformas encaradas en América Latina demuestra que poco se puede avanzar en la etapa de programación presupuestaria, si no se obtienen resultados en materia de evaluación.