

FICHA N° 24:
EL PRESUPUESTO POR PROGRAMA
 Aníbal Jorge Sotelo Maciel

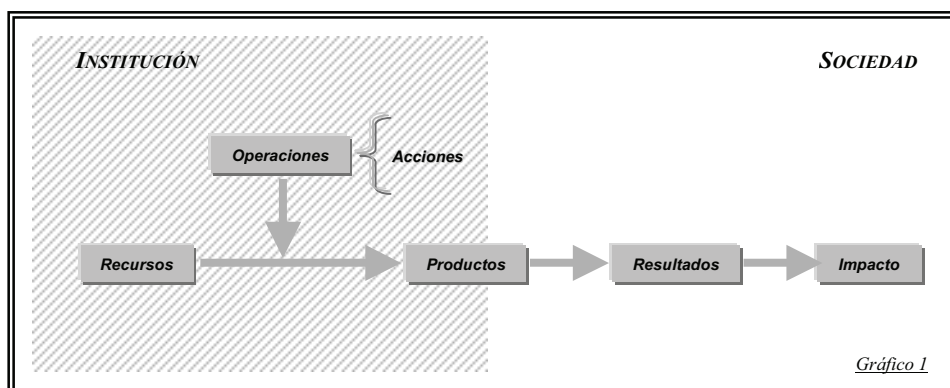
EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El Presupuesto por Programas es una técnica que exige, para la previsión de requerimientos financieros, decisiones precisas respecto de la organización del proceso productivo. Para esto ha debido generar conceptos y categorías que, desde el terreno presupuestario, reflejen dichos procesos. Esto supuso un enfoque mucho más orientado a los productos y resultados que a los insumos y los recursos financieros. Esta innovación en la técnica presupuestaria transformó al presupuesto en una herramienta que va más allá de lo financiero y de ahí la necesidad de incorporar al proceso de formulación otros soportes metodológicos vinculados con las decisiones estratégicas. A continuación se describen brevemente las categorías conceptuales utilizadas por esta propuesta.

Una institución pública es una organización que genera **productos**. Estos productos son bienes y servicios que pueden tener el carácter de terminal o de intermedios.

Los **productos terminales** constituyen la razón de ser de una institución, ya que estos bienes y servicios intentan satisfacer necesidades sociales y, por tanto, permite que la respectiva institución contribuya en forma directa al logro de **políticas**. Los objetivos de políticas, a su vez, se operacionalizan en **resultados** e **impactos** esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento.

Los **productos intermedios** son aquellos que son necesarios para la realización de los bienes y servicios terminales. En ese sentido, condicionan la generación de los productos terminales, es decir, la cantidad y calidad con que se producen los primeros determinan la cantidad y calidad de los segundos.



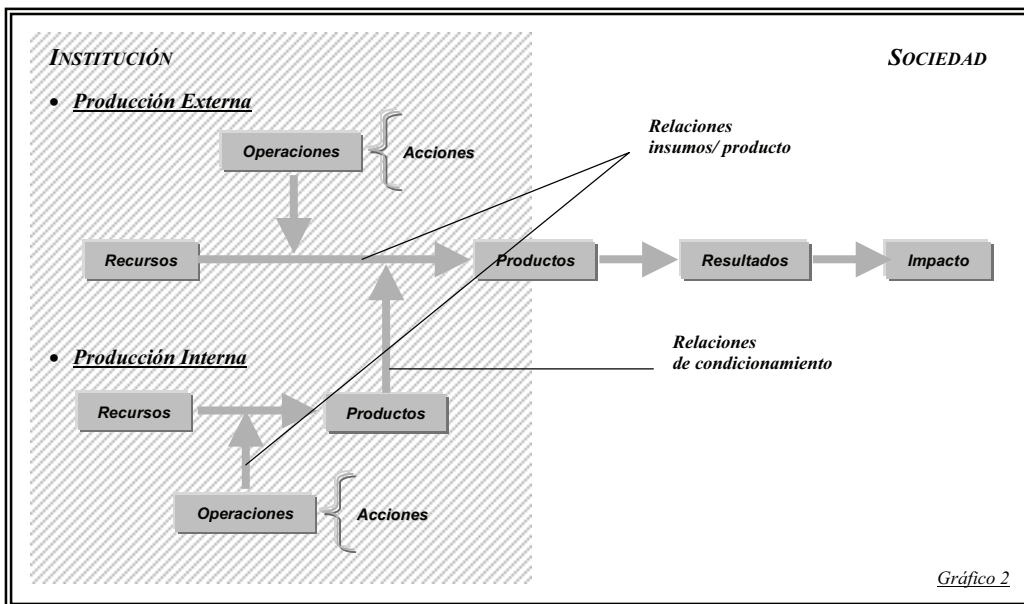
Ahora bien, para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de **insumos** y, a su vez, la adquisición de dichos recursos requiere de medios monetarios, es decir, de **recursos financieros**. De aquí surgen los dos elementos básicos de los procesos productivos: a) producción de bienes y servicios y b) utilización de recursos reales y financieros. Se denomina **operación** al proceso

mediante el cual se transforman insumos en productos. Cuando las operaciones posibilitan la obtención de productos terminales, se dice que constituyen un **proceso de producción externa**; en tanto que, cuando las operaciones dan lugar a productos intermedios, bienes y servicios que se consumen al interior de la organización, se habla de **procesos de producción interna**. En ambos casos las operaciones expresan **relaciones insumo – producto**. El vínculo de un producto intermedio y un producto final se denomina **relación de condicionamiento**, en tanto la ocurrencia del primero constituye una circunstancia necesaria para la ocurrencia del segundo.

Estas relaciones de insumo – producto de los organismos públicos se viabilizan año a año en el presupuesto ya que este es el instrumento de asignación de recursos para la producción de bienes y servicios. Para que una relación de insumo – producto sea objeto de presupuestación se requiere, además, la existencia de un centro formal de asignación de recursos. Una unidad administrativa es un centro formal de asignación de recursos, en tanto constituye un **centro de gestión productiva**.

Se denomina **acción presupuestaria** a una combinación de **acciones operacionales** que expresan una relación insumo - producto claramente determinada y que requiere de un centro de gestión productiva. Son las acciones presupuestarias la que permiten programar los recursos presupuestarios necesarios para la producción de bienes y servicios.

El conjunto de acciones presupuestarias definido para poder asignar recursos al proceso de producción de una institución se denomina **red de acciones presupuestarias**. En esa red se encuentran reflejadas las relaciones de condicionamiento que mantienen los productos de las diversas acciones presupuestarias.



Para que dicha red exprese fielmente, no solo la tecnología institucional de producción de bienes y servicios y su estructura de centros de gestión productiva, sino además el grado de flexibilidad y responsabilidad necesario en la asignación y uso de los recursos para la obtención de los productos, se deben establecer ciertas reglas de juego que permitan jerarquizar las acciones presupuestarias y, a la vez, delimitar

claramente el tipo de relación que guardan entre sí. A estos efectos, se establece una tipificación de dichas acciones: las **categorias programáticas**.

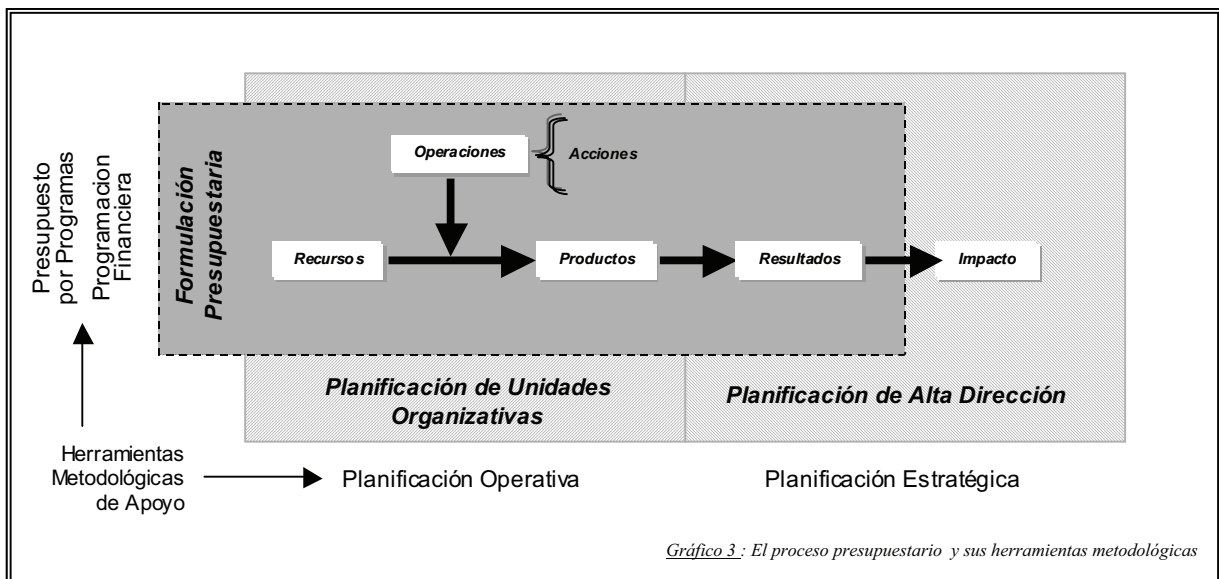
Las categorías programáticas utilizadas son las de **Programa, Subprograma, Actividad Específica, Actividad Central, Actividad Común, Proyecto y Obra**.

Cada acción presupuestaria puede encuadrarse en una categoría programática y la red de acciones presupuestarias de una institución así jerarquizadas constituye la **red o estructura programática** del presupuesto de dicha institución.

El proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad, así como las estrategias para procurar un desempeño exitoso, se denomina **Planificación Estratégica de Alta Dirección**.

El proceso mediante el cual la organización diseña sus acciones operacionales y, por tanto, programa en detalle los procesos productivos que la institución desarrollará a través de sus centros de gestión productiva se denomina **Planificación Operativa**.

La técnica que permite organizar la información presupuestaria de manera que exprese la tecnología de producción de una institución, su estructura de centros de gestión productiva y el grado de flexibilidad y responsabilidad necesario en la asignación y uso de los recursos para la obtención de los productos se denomina **Presupuesto por Programas**.



El proceso de **Formulación Presupuestaria**, según se desprende de lo expuesto, no se limita a la esfera de los recursos exclusivamente, sino que abarca el proceso completo de definición de resultados, productos y operaciones que permite una adecuada valorización de acciones y asignación de recursos presupuestarios. Si bien, tanto la planificación estratégica de alta dirección, como la planificación operativa de las unidades organizativas, exceden el terreno de lo presupuestario, ambas son partes constitutivas de la formulación presupuestaria.

El presupuesto por programa al expresar las relaciones insumo-producto, las relaciones de condicionamiento y la relación de los productos terminales con los objetivos de políticas, permite tomar decisiones bien fundadas, tanto al momento de la formulación como de la ejecución, a fin de mejorar la eficiencia de la gestión pública. Es decir, tomar decisiones que permitan optar por la alternativa óptima de combinación y cantidades de insumos para el logro de una unidad de producto, así como la cantidad y calidad adecuadas de bienes y servicios intermedios necesarios para garantizar la producción terminal. Hace posible, además, la obtención de una amplia información sobre la ejecución presupuestaria, útil para la evaluación de la gestión y mejora del proceso de programación.

Esto permite también decisiones racionales en términos de qué y cuánto producir de acuerdo a las asignaciones financieras, al momento de la formulación, y a las subsecuentes variaciones en la disponibilidad de recursos, al momento de la ejecución. Es decir, permite recortes presupuestarios sobre la base de prioridades de producción, evitando los criterios basados en el tipo de gastos.