

PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO (TRADICIONAL Y POR PROGRAMAS)

Hernán Yacsahuache Pasapera
Docente de la Facultad

RESUMEN

Se conoce como Presupuesto al sistema mediante el cual se elabora, aprueba, coordina la ejecución, controla y evalúa la producción pública (bien o servicio) de una institución, sector o región, en función de las políticas de desarrollo previstas en los Planes.

Así concebido el presupuesto, se constituye en un excelente instrumento de gobierno, administración y planificación.

El presupuesto es un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige en la praxis de una Institución, sector o región. Este carácter práctico del presupuesto implica que debe concebirse como un sistema administrativo que se materializa por etapas: Programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, control y evaluación.

Con la finalidad de abordar los aspectos que se consideran básicos dentro de cada una de las técnicas empleadas, se describen, a continuación, las características más resaltantes de los sistemas de presupuesto tradicional y presupuesto por programas.

Palabras Clave: Concepto presupuestario, tipo de presupuesto, clasificación de presupuesto, presupuesto tradicional y presupuesto por programas.

INTRODUCCIÓN

Es conocido que la concepción programática del presupuesto no es reciente. Si se examinan los presupuestos de algunos países a comienzos del siglo pasado y se estudian los principios en que se basaban, es posible apreciar en ellos la presencia de ciertos indicios rudimentarios de lo que hoy se llama presupuesto por programas.

En dichos presupuestos, las asignaciones se hacían en función de objetivos más o menos precisos y sin dar un minucioso detalle de los diferentes gastos en el que era necesario incurrir para mantener en funcionamiento a las diversas oficinas. Esto era más lógico por

cuanto la tendencia natural era de asignar fondos para el cumplimiento de objetivos y no la de proporcionar recursos sin indicar su exclusiva finalidad.

Lamentablemente, la evolución de esos sistemas presupuestarios no se orientó a describir los objetivos que se debía cumplir ni a determinar los recursos necesarios para lograrlos. Por el contrario, el desarrollo del control jurídico contable determinó el abandono paulatino de la idea de la planificación en que estaban basados, cediendo el paso a una creciente rutina administrativa.

A medida que se han ido ampliando funciones y responsabilidades, al mismo

tiempo que complicó y aumento la lentitud del funcionamiento de la maquinaria administrativa.

Así, la aplicación de los medios de control terminó por anteponerse a la finalidad esencial de los organismos, que es la de lograr el bien común actuando con dinamismo, agilidad y prontitud en la satisfacción de las necesidades, a fin de mejorar las condiciones de vida e impulsar el crecimiento económico.

El énfasis excesivo en los controles formales jurídicos y contables, determinó que la especificación de objetivos prácticamente desaparecería de los documentos presupuestarios y que éstos se transformarían paulatinamente en una simple lista de los diferentes bienes y servicios, cuya adquisición se autoriza a efectuar los diferentes servicios públicos. Este proceso se deterioró y la disminución de la utilidad del instrumento presupuestario ha sido bastante agudo en los sistemas latinoamericanos de administración financiera.

Esta situación determinó, a fines de la década del 50 e inicio de la del 60, la necesidad de retornar a la sana filosofía de los antiguos sistemas presupuestarios, señalando con claridad y precisión los objetivos que los debían cumplir en el ejercicio financiero y ligando la adquisición de recursos humanos y materiales al logro de esos objetivos.

La aplicación de las técnicas de presupuesto por programas tiene precisamente esta finalidad. Por ello desde 1997, se ha retomado nuevamente la filosofía del presupuesto por programas.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

El presupuesto por programas pone especial atención a los objetos que han de alcanzarse a través de la ejecución del presupuesto y los costos totales que ello implica.

Su estructura se basa en las actividades que deben desarrollarse para alcanzar las metas y cumplir los objetivos señalados en los planes del mediano y largo plazo. Por tanto los diferentes organismos del sector público, adquieren la responsabilidad de cumplir con las metas fijadas para la satisfacción de las necesidades en la forma en que se ha especificado en el presupuesto. En la etapa de ejecución del presupuesto se delega esta responsabilidad a la unidad ejecutora que ha tomado a su cargo directo el cumplimiento de las metas con los fondos asignados.

El hacer efectiva esta delegación implica el establecimiento de un sistema de control de operaciones a través de los mecanismos de contabilidad e informes de progresos, destinados a asegurar el cumplimiento de la meta fijada en el presupuesto.

Por consiguiente, el control de la ejecución en el presupuesto por programas tiene por objetivo garantizar la producción de bienes o la prestación de servicios en la forma en que las instituciones responsables lo han planeado. El sistema de informes financieros y de avances físicos se establece para contar con informaciones periódicas sobre el trabajo realizado y los gastos incurridos a fin de poder analizar y comparar el trabajo planeado con los gastos previstos en el periodo correspondiente.

En el nuevo sistema, es fundamental formular y ejecutar el presupuesto en función del trabajo que ha de ejecutarse o de los servicios que se deban prestar para cumplir las metas de los programas y encuadrarlos al logro de los objetivos de los planes de mediano y largo plazo. En términos generales, dicha clasificación divide el esfuerzo total de cada dependencia en tres amplias categorías de programas, actividades y proyectos. Estas categorías, debidamente identificadas con

las unidades de organización responsables por su ejecución, contribuyen a que dichas unidades calculen sus necesidades financieras en función de las tareas o trabajos que han de ejecutar y las finalidades que han de cumplir y se constituyen en la estructura básica sobre la cual deben descansar los sistemas de presupuesto, de contabilidad y de tesorería.

Como se ha visto, la técnica del presupuesto por programas persigue superar los defectos del presupuesto tradicional mediante la formulación y ejecución del presupuesto en función de los planes de trabajo y la asignación de recursos para el cumplimiento de las metas fijadas en ellos. Al prepararlos programas de trabajo en conformidad a las directivas de los planes globales de largo plazo como son los planes de desarrollo económico y social, la organización administrativa actúa en función del cumplimiento de los objetivos fijados por la comunidad y se transforma en instrumento de ejecución y control de los planes de los organismos estatales o de desarrollo regional.

En resumen, el concepto de Presupuesto por programas es aquel que presenta los propósitos y objetivos para los cuales se solicitan los fondos, el costo de los programas propuestos para alcanzar esos objetivos y la información cuantitativa que trata de medir el trabajo que debe realizar dentro de cada programa por la unidad responsable de su ejecución, a fin de lograr los resultados esperados. En otras palabras, el presupuesto por programas permite conocer los objetivos y las metas que se quiere lograr, el costo y magnitud de las actividades que se realizarán para alcanzarlos y la unidad administrativa responsable de la ejecución de dichas actividades.

Definiciones y conceptos básicos del presupuesto por programas

Insumo. Recurso humano, material, equipo o servicio que se requiere para el logro de un producto, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera.

Producto. Bien o servicio que surge como un resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos que requiera su producción.

Relación insumo producto. Relación técnica que expresa la combinación de diversos insumos en cantidades y calidades adecuadas y precisas para obtener un producto.

Relación de condicionamiento. Relación técnica por la cual determinados productos condicionan y, a la vez, son condicionados por la producción y característica de otros.

Red de producción. Una de las formas en que se establecen las relaciones de condicionamiento entre todos los productos dentro de un determinado ámbito presupuestario.

Política. Desde el punto de vista presupuestario, queda reservado para aquellos aspectos que trasciende la esfera interna de la institución y se refiere a cuestiones básicas de la sociedad.

Acción operacional. Micro proceso de producción que culmina en un producto primario e indivisible.

Acción de regulación. Es una norma cuyo propósito o resultado, es regular los comportamientos externos a la institución y tiene como condicionante una o varias acciones operacionales.

Diferencia entre Presupuesto Tradicional y el Presupuesto por Programas:

Una de las principales diferencias que se puede notar entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas es la forma de asignar los recursos; en el primero, los recursos se asignan a servicios y unidades administrativas de acuerdo al objeto de los gastos, en tanto que, en el segundo, los recursos se asignan para cumplir metas específicas a través del desarrollo de las actividades necesarias para lograrlas. Además, es necesario comparar los dos tipos de presupuesto, considerando las funciones de un sistema presupuestario relacionadas con el control de la eficiencia con que se producen los servicios públicos, por una parte, y la creación de instrumentos operativos de planificación, por la otra.

Considerado como un instrumento de planificación, el presupuesto por programas permite transformar los objetivos generales de un plan de presupuestos operativos anual por cada programa.

El presupuesto tradicional al asignar recursos por unidades administrativas oculta los objetivos de la actividad de los organismos e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones concretas que deben realizarse cada año para alcanzarlas. Además, en el presupuesto tradicional no se requiere la formulación de programas operativos anuales ya que basta con preparar proyectos de gastos basándose en las asignaciones de años anteriores y en una estimación de los posibles aumentos de egresos debido al crecimiento de las actividad de servicio, el aumento de precio de ciertos bienes y servicios, etc.

En cuanto al problema de control de la eficiencia con que se producen los servicios, deben señalarse que el sistema de presupuesto tradicional no permite evaluarla ni medirla. El sistema de presupuesto tradicional, al presupuestar por unidades administrativas, oculta la información sobre las actividades y por lo tanto impide el estudio de la eficiencia.

En la formulación del presupuesto de las interrogantes básicas es la que se refiere a los objetivos que se desea alcanzar, si no existe una coordinación estrecha entre planificación y formulación de presupuesto, la respuesta a la interrogante anterior será rutinaria y pasiva, se hará lo mismo que antes. La falta de metas anuales y el supuesto de "eficiencia" en el funcionamiento de los servicios lleva a tratar de mantener las condiciones existentes en relación al monto de los recursos disponibles o a solicitar aumentos en base al posible aumento "vegetativo" de los gastos, pero sin preocuparse de analizar la calidad y eficiencia de servicios prestados o de comparar lo que se entrega a la comunidad y lo que ésta requiera para la satisfacción de las necesidades.

A continuación en el cuadro adjunto se precisa en forma detallada las diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas.

REFERENCIAS

- DEL RÍO GONZÁLES, Cristóbal. *Diferencias con el presupuesto tradicional y por programas.*
- MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas.*
- RODRÍGUEZ VALENCIA, Joaquín. *Enfoque de Sistemas Presupuestarios.*

DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO TRADICIONAL Y EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

ELEM. COMPARACIÓN	PRESUPUESTO TRADICIONAL	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS
Finalidad	Detalla todas las adquisiciones del Gobierno.	Enfatiza lo que se realiza con los fondos disponibles.
Utilidad para la planificación	No facilita la planificación e impide la coordinación entre las metas de largo plazo y las acciones que deben desarrollar los servicios.	Forma parte del proceso de planificación transformando los objetivos generales de planes, en presupuestos operativos anuales.
Determinación de objetivos y metas.	Los objetivos quedan ocultos en el detalle de las partidas de gastos.	Señala metas de corto plazo en concordancia con los objetivos, de plazos medio y largo.
Asignación de recursos.	Se asignan a unidades administrativas para realizar gastos según su objetivo.	Se asignan recursos para el cumplimiento de las metas de los programas.
Control de ejecución	Pone énfasis en el control financiero legal.	Pone énfasis en las realizaciones de los programas.
Evaluación del grado de eficiencia en la producción de servicios públicos.	No permite evaluar ni medir la eficiencia por falta de control en las realizaciones y resultados.	Pone de manifiesto las ineficiencias de la administración.
Determinación de la responsabilidad en la administración del Presupuesto.	Diluye la responsabilidad por los resultados de la gestión administrativa yacentúa la responsabilidad puramente formal.	Precisa la responsabilidad al determinar las metas que deben alcanzar.
Duplicación de atribuciones.	No permite identificar las atribuciones duplicadoras.	Por la clasificación combinada funcional-institucional, identifica las atribuciones duplicadas.
Por el uso de los sistemas de clasificación.	La clasificación institucional y por objeto del gasto no se prestan para análisis de la política fiscal.	Por las clasificaciones utilizadas económica, funcional, por programas institucionales y por objeto, permiten analizar la política fiscal.
Por la forma de presentación.	Muy importante: anacrónica y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores y con amplia información sobre el sistema.
Por la naturaleza del proceso presupuestario.	Proceso empírico o mecánico.	Proceso con base técnica y características bien definidas.