



**Notas Docentes<sup>1</sup>:**

# **El Presupuesto del Sector Público**

**Prof. Miguel A. Cornejo Rallo<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Las siguientes notas docentes han sido elaboradas para alumnos del curso de Pregrado "Administración Financiera del Estado" (AFI301) y para alumnos de Diplomas de Postítulo y Cursos de Capacitación. 2ª. Versión, año 2009.

<sup>2</sup> Instructor, Instituto de Asuntos Públicos, U. de Chile.

## Índice

<b>Presentación</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción al estudio del Presupuesto del Sector Público</b>	<b>4</b>
<b>2. Etapas Genéricas del Ciclo o Proceso Presupuestario: Visión Sintética</b>	<b>9</b>
<b>3. El Sistema Presupuestario</b>	<b>12</b>
<b>4. Problemas comunes del sistema presupuestario</b>	<b>26</b>
<b>5. Glosario de Términos</b>	<b>31</b>

## Presentación

Las siguientes notas docentes han sido elaboradas para alumnos de diversos cursos vinculados al tema presupuestario.

Para su elaboración se recolectaron una serie de documentos desde internet. La mayoría de éstos aborda aspectos parciales del tópico **Presupuesto del Sector Público**. Por ello, en estas notas se ha procedido a extraer aquellos acápites que son relevantes para el curso, presentándolos en un orden lógico que hacen comprensible el estudio del tema. Asimismo, se les han introducido pequeñas correcciones que hacen posible su aplicación a la realidad chilena.

El punto Introducción al estudio del Presupuesto del Sector Público, se extrajo de <http://www.fcee.ulpgc.es/daea/profesorado/jbrito>.

El punto Etapas Genéricas del Ciclo o Proceso Presupuestario: Visión Sintética, se extrajo del documento **“Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario”**, cuyo editor es Isaac Shapiro, del Proyecto Internacional de Presupuesto. El documento se puede obtener en <http://www.internationalbudget.org/resources/index.htm>.

El punto El Sistema Presupuestario, se extrajo del documento **Capítulo 6: Gasto Público**, de los autores Adrian Fozzard, Malcolm Holmes, Jeni Klugman y Kate Withers. El documento se puede obtener en [http://poverty.worldbank.org/files/11063\\_pubspend\\_sp.pdf](http://poverty.worldbank.org/files/11063_pubspend_sp.pdf)

El punto Problemas comunes del sistema presupuestario, se extrajo del documento **“Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario”**, ya señalado.

Por último, el Glosario de Términos, se extrajo del documento **“Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario”**, ya señalado.

## 1. Introducción al estudio del Presupuesto del Sector Público

### 1.1. Definición

El Presupuesto del Sector Público persigue reflejar los gastos y los ingresos previstos para un ámbito determinado del Sector Público en un período de tiempo. Esto significa que mide, habitualmente para el intervalo de un año, los créditos que como máximo se destinarán a las distintas partidas de gastos, así como las previsiones de recaudación y la estimación de los fondos provenientes de otras fuentes de ingresos.

El Presupuesto del Sector Público constituye, asimismo, un documento político que recoge la declaración de intenciones de un Gobierno, cuantificados monetariamente, para un ejercicio anual. El Presupuesto del Sector Público, por tanto, sintetiza desde la perspectiva económica y financiera el plan de actuación que presidirá la gestión gubernamental y, en este sentido, deberá responder a las siguientes cuestiones:

- ❑ Qué hacer: qué políticas se van a llevar a cabo.
- ❑ Quién puede gastar y hasta qué límite: clasificación orgánica del gasto.
- ❑ Para qué se hará el gasto: clasificación funcional y por programas del presupuesto.
- ❑ Cómo se hará el gasto: clasificación económica del gasto público.
- ❑ Cómo se va a recaudar y conseguir el resto de ingresos necesarios: clasificación económica de los ingresos necesarios.

### 1.2. Características

Las características fundamentales, por tanto, del Presupuesto del Sector Público son las siguientes:

1. El carácter jurídico del documento presupuestario: el presupuesto es una previsión normativa que ha de ser aprobada por el Parlamento y es obligatoria para el Gobierno. Resulta, en consecuencia, de necesario cumplimiento para el Gobierno y la Administración del Estado, lo cual es especialmente relevante para el caso de los gastos previstos, ya que estos establecen el límite máximo que pueden realizarse, mientras que en los ingresos se trata de una simple previsión.

2. El presupuesto es un documento de elaboración y ejecución periódica.

3. El presupuesto se expresa en lenguaje o forma contable, lo cual significa la adopción de determinadas estructuras de clasificación de los ingresos y gastos y, sobre todo, que el presupuesto ha de presentarse siempre equilibrado entre ingresos y gastos. El equilibrio contable, que obedece a la forma de partida doble, no es igual al equilibrio económico o financiero, puesto que este último excluiría el endeudamiento financiero para financiar los gastos no financieros.

4. El presupuesto constituye un acto de previsión, hace una estimación anticipada de lo que deben ser los ingresos y los gastos en un ejercicio, de ahí, la importancia de las técnicas y de las hipótesis de previsión sobre las que se desarrolla.

5. El presupuesto representa, asimismo y como se ha dicho, la concreción del plan económico del partido político o coalición política en el poder para un período determinado.

### **1.3. Limitaciones de la información presupuestaria**

Hay que distinguir entre la información estrictamente presupuestaria y la información contable. Los sistemas generales de información contable persiguen como objetivo principal establecer una imagen fiel de la situación económica y patrimonial de una determinada organización, para lo cual requieren considerar con una visión completa e integrada la evolución de la situación económica y patrimonial de la misma.

Los presupuestos públicos, por el contrario, se suelen limitar a los ingresos y gastos que tienen una directa repercusión en la tesorería pública, esto es, al flujo de tesorería, las entradas y salidas monetarias, que se comprometen durante un ejercicio. Los presupuestos públicos, en consecuencia, no recogen todos los posibles gastos que se pueden producir durante un ejercicio económico, y que en cambio sí se reflejarán en la contabilidad general, como es el caso de las amortizaciones (gasto derivado de la depreciación que sufren los bienes del inmovilizado material debido a su uso productivo o a su obsolescencia tecnológica) o las provisiones (dotaciones para pérdidas de valor acaecidas en determinados activos o para pérdidas que previsiblemente se producirán en un futuro). Los resultados de la Cuenta de Explotación contable, que incorporan todos los gastos e ingresos sin exclusión correspondientes a un período, por tanto, no coinciden necesariamente con los derivados de la liquidación presupuestaria.

Asimismo, los presupuestos públicos no retratan la situación patrimonial en la que está el sector público y que normalmente se recoge en los Balances contables (que contienen dos partes: el Activo, que supone la suma de derechos a favor del sujeto jurídico, o en otros términos, los capitales de que se disponen según los empleos que se le han dado, y el Pasivo o suma de obligaciones frente a propios y terceros, representa los orígenes de la financiación con la que se ha contado).

Estas carencias en la información sobre el estado y evolución de las cuentas de capital (patrimoniales) del Sector Público pueden traer consigo importantes consecuencias políticas, toda vez que los Presupuestos, que constituyen la principal y casi exclusiva fuente de información, ofrecen una imagen parcial de la auténtica realidad económica del Sector Público. Así tenemos que de la información presupuestaria pueden extraerse valoraciones sesgadas a tenor de que:

- ❑ En los presupuestos, las ventas de activos del patrimonio público aparecerían reflejadas sólo como ingresos, lo cual puede enmascarar con superávits presupuestarios derivados de estos ingresos extraordinarios la pérdida de masa patrimonial o la existencia fuertes desequilibrios presupuestarios de fondo o de carácter estructural.
- ❑ La rentabilidad social, que bajo la forma de externalidades positivas y otros beneficios, se derivan de las inversiones públicas en infraestructura y educación (capital humano) a lo largo de los años no queda debidamente valorada en los presupuestos.
- ❑ En sentido contrario, el endeudamiento futuro que supone el aumento de las prestaciones por pensiones públicas o servicios sanitarios, debido a las tendencias en la evolución demográfica o a

las mejoras introducidas en las mismas, no tiene un adecuado reflejo presupuestario a pesar de constituir compromisos ciertos que condicionarán la gestión de futuros Gobiernos.

Las limitaciones que tiene la información presupuestaria provienen del hecho de que los presupuestos públicos están concebidos esencialmente para impedir la realización de gastos sin autorización. Es el control legal del gasto, que se realiza en su forma principal con carácter previo a la realización del gasto mediante la intervención administrativa del mismo, el que constituye la principal razón de ser del documento presupuestario y lo que explica su génesis histórica. De este origen como documento político de control derivan las diferencias con la información contable que obedece a unos criterios más amplios de representación de la situación económico-financiera.

#### **1.4. Los Principios Presupuestarios**

**1.4.1. Principios Políticos.** Criterios normativos que responden a la idea del Presupuesto del Sector Público como instrumento de equilibrio de poderes y de distribución de competencias dentro del Estado Constitucional. Están inspirados en la concepción clásica del Estado liberal previo a la Primera Guerra Mundial, por lo que su interpretación actual tiende a flexibilizarse a tenor de la mayor complejidad y amplitud de los sectores públicos modernos y del mayor protagonismo del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario.

- ❑ Principio de competencia. Al Parlamento le corresponde la aprobación y promulgación del presupuesto, al Ejecutivo la ejecución y al Poder Judicial la fiscalización.
- ❑ Principio de universalidad o de integridad. El presupuesto debe contener todos los ingresos y todos los gastos que origina la actividad financiera del Estado, de forma explícita.
- ❑ Principio de unidad presupuestaria. El presupuesto ha de ser único, por lo que deberá excluirse la proliferación de presupuestos extraordinarios o especiales.
- ❑ Principio de especialidad. El presupuesto otorga al Poder Ejecutivo no una autorización general, sino especial y condicionada. Lo cual tiene una triple manifestación: cualitativa (las partidas de gastos no podrán destinarse a fines de naturaleza distinta), cuantitativa (sólo podrán contraerse y realizarse los créditos por las cuantías previstas) y temporal (los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados sólo dentro del período para el cual han sido aprobados).
- ❑ Principio de anualidad. El presupuesto es un mandato temporal, que normalmente corresponde al año natural.
- ❑ Principio de claridad. Supone una estructuración metódica y una designación uniforme de las diferentes partidas presupuestarias.
- ❑ Principio de publicidad. El presupuesto ha de ser aprobado solemnemente mediante Ley votada por el Parlamento. Este principio se refiere también a la aprobación de la Cuenta General que recoge los resultados de la ejecución del presupuesto.

## Notas Docentes: El Presupuesto del Sector Público

Otros principios políticos son el de exactitud (precisión en las previsiones), el de la anticipación (el presupuesto se aprobará antes del comienzo del ejercicio en el que va a regir), el de la justificación (cumplimiento de una serie de requisitos formales en la ejecución de los gastos presupuestados) y el de no afectación de los ingresos (los ingresos deben destinarse de una manera global e indistinta a la cobertura de los gastos públicos).

**1.4.2. Principios Contables.** Traducen en términos de técnica contable a utilizar en la gestión presupuestaria los principios políticos antes señalados.

- ❑ Presupuesto bruto. Las partidas presupuestarias se incluyen por su valor íntegro y no por el neto, es decir, sin deducir de los gastos los posibles beneficios que pudieran dar lugar. O en el caso de los ingresos, sin minorarlos con los gastos de recaudación de los mismos.
- ❑ Unidad de Caja. Cobros y pagos del presupuesto deben centralizarse en una dependencia única, la Tesorería Pública. Además, deben expresarse en una unidad de cuenta común, y han de obedecer a un plan contable normalizado.
- ❑ Especificación. Traduce el principio político de especialidad, con su triple vertiente cualitativa, cuantitativa y temporal. La autorización del gasto se concede para una determinada partida, por la cantidad indicada en el presupuesto, y por el tiempo al que el presupuesto se refiere.
- ❑ Ejercicio cerrado. Cada gasto y cada ingreso debe imputarse al período de vigencia que le corresponda. La Contabilidad Pública ofrece dos criterios de imputación temporal: el criterio de caja (según el momento del pago o del cobro) y el criterio de devengo (según el momento en que se reconocen los derechos o las obligaciones). Este último criterio es el que asegura un control más efectivo, sin embargo, puede causar problemas en la liquidación de los presupuestos ya que pueden existir obligaciones y derechos reconocidos que, respectivamente, no se han pagado y cobrado dentro del ejercicio. La solución que se suele adoptar a este problema es la de recoger dichas operaciones en una cuenta de “resultas” que queda imputada al ejercicio de su contracción.

**1.4.3. Principios económicos.** Atiende a los aspectos relacionados con la racionalidad económica en la actividad financiera del Sector Público.

- ❑ Gasto público mínimo. Obedece a una cierta desconfianza en la capacidad del Estado para intervenir eficientemente en el campo de la actividad económica. El gasto, según ello, deberá ser el imprescindible, de modo que el coste de oportunidad por la actividad económica cesante del sector privado sea siempre inferior al beneficio derivado de la actividad pública que la sustituye.
- ❑ Equilibrio presupuestario anual o nivelación del presupuesto. El equilibrio presupuestario en sentido económico es el dogma del derecho presupuestario clásico. Actualmente, se entiende en el sentido de limitar el recurso excesivo a la deuda pública y a la financiación a través de las ayudas de los Bancos Centrales.
- ❑ Neutralidad y justicia impositivas. Los impuestos no deben perjudicar el desarrollo económico, se deben administrar con la máxima economía y se deben detraer con la máxima comodidad para el

**Notas Docentes: El Presupuesto del Sector Público**

contribuyente. Asimismo, la capacidad de pago del contribuyente debe constituir el principio básico para el reparto de las cargas impositivas.

## 2. Etapas Genéricas del Ciclo o Proceso Presupuestario: Visión Sintética

El presupuesto es técnicamente el documento que incluye las propuestas de gasto e ingreso del Gobierno, reflejando sus prioridades políticas y objetivos fiscales. Pero el documento del presupuesto es sólo una faceta o manifestación de un proceso continuo de toma de decisiones presupuestarias, y del sistema de un país para manejar y estimar sus políticas de gasto y fiscales. Si se observa cualquier aspecto de todo el sistema presupuestario aisladamente se pierde la importante interacción que se da entre todas las partes. En esta sección discutimos el ciclo o proceso presupuestario, el cual integra etapas primordiales de toma de decisiones respecto a la asignación del gasto, así como su implementación y evaluación.

El ciclo presupuestario generalmente tiene cuatro etapas:

- ❑ Formulación del presupuesto, cuando el Ejecutivo elabora el proyecto del presupuesto;
- ❑ Aprobación, cuando el proyecto del presupuesto puede ser debatido, modificado, y aprobado por el poder Legislativo;
- ❑ Ejecución, cuando el Gobierno ejerce los recursos públicos; y
- ❑ Auditoría y evaluación, cuando se contabiliza y evalúa la efectividad del gasto.

ETAPA DEL PROCESO	FORMULACIÓN	ANÁLISIS, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN	EJERCICIO	CONTROL Y EVALUACIÓN
<b>ACTORES INVOLUCRADOS EN LA ETAPA</b>	<p>Formulación del anteproyecto de presupuesto por parte de las distintas dependencias gubernamentales e integración del proyecto de presupuesto. Generalmente queda a cargo de la secretaria/ ministerio de finanzas (economía, hacienda), aunque todas las agencias públicas participan en la formulación, incluyendo a las que dependen de legislativo y judicial.</p>	<p>Esta etapa da inicio cuando el poder ejecutivo somete al legislativo el proyecto de presupuesto. El Congreso y sus diversas comisiones analiza, discute y posteriormente aprueba el presupuesto. En cada país hay diversas modalidades y el papel del legislativo frente al ejecutivo y sus capacidades de modificación, aprobación o rechazo, así como ocasionalmente superar un veto presidencial son diferentes en cada país.</p>	<p>El inicio del año fiscal marca el comienzo del ejercicio del presupuesto aprobado. Todas las agencias públicas aplican entonces los recursos del presupuesto en sus diversas actividades. Generalmente existen acciones y planes públicos que fueron formulados a través de complejos sistemas normativos y burocráticos. El ejercicio del gasto constituye una etapa clave para el análisis presupuestal, el acceso a la información sobre el gasto público y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Finalmente, tenemos las acciones de control – evaluación – auditoría, las cuales ocurren tanto al momento del ejercicio del gasto, por medio de mecanismos de control interno del gobierno, como durante y al finalizar el periodo o año fiscal, a través del control externo. Es importante conocer si dentro de cada país existe un sistema nacional de control y auditoría, así como si se siguen distintas normas y procedimientos que aseguren la legalidad y responsabilidad de los funcionarios públicos al aplicar el gasto, y al desempeñar sus varias funciones; asimismo, es importante evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los distintos programas y acciones gubernamentales.</p>

### 2.1. Formulación del Presupuesto

La formulación inicial del presupuesto ocurre casi exclusivamente dentro del poder Ejecutivo del Gobierno, no obstante puede incluir a varios actores dentro de éste. Por lo general una oficina—usualmente la oficina de presupuestos en el Ministerio de Finanzas—coordina y administra la formulación del presupuesto, solicitando información de departamentos individuales y proponiendo los cambios necesarios para ajustar las múltiples prioridades gubernamentales a la totalidad de recursos disponibles. Este proceso puede tomar desde algunas semanas hasta varios meses dependiendo, en gran parte, de cuáles sean los departamentos involucrados y los objetivos que se estén tomando en cuenta<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Para el caso chileno, que será expuesto más adelante, la Oficina de Presupuestos corresponde a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La referencia a los departamentos corresponde a los Ministerios y Servicios Públicos.

En general, los presupuestos no se elaboran partiendo de cero cada año. Más bien, los presupuestos nuevos tienden a usar el presupuesto aprobado más reciente como punto de partida (o como base), con cambios medidos a partir de éste. Esto no significa que todos los cambios presupuestarios son puramente incrementales. El presupuesto puede ser alterado considerablemente de un año a otro, como respuesta a cambios en la situación económica o a las prioridades gubernamentales.

Los contornos generales del presupuesto están determinados, en parte, por las proyecciones de indicadores clave que influyen en los ingresos y egresos, como crecimiento económico, inflación, o cambios demográficos. Los contornos del presupuesto también están determinados por otras metas, como mantener el déficit o la deuda a cierto nivel, aumentar o disminuir impuestos, o aumentar el gasto para ciertas áreas prioritarias.

## **2.2. Aprobación del presupuesto**

La segunda etapa del ciclo presupuestario ocurre cuando la propuesta del Ejecutivo es discutida en el Legislativo y, consecuentemente, promulgada. Esta etapa comienza cuando el Ejecutivo propone formalmente el presupuesto al Legislativo. Después el Legislativo discute el presupuesto, lo cual puede incluir sesiones públicas y el voto de comisiones legislativas. El proceso termina cuando el presupuesto es adoptado por el Legislativo, ya sea intacto o con modificaciones. El presupuesto puede ser rechazado por la legislatura y, en algunos países, reemplazado por la propuesta del propio Legislativo.

La etapa de aprobación del presupuesto generalmente es la que recibe mayor atención pública y durante la cual la información presupuestaria está disponible más ampliamente. Idealmente, el Legislativo tiene los recursos y el tiempo de revisar y hacer modificaciones a la propuesta del Ejecutivo. En la práctica, el marco legal del proceso presupuestario o el sistema político de un país puede limitar el impacto que el Legislativo pueda tener en el presupuesto.

Muchas legislaturas enfrentan limitaciones serias debido a la falta de personal y de experiencia presupuestaria. Sin embargo, estas limitaciones no le cierran todas las opciones al Legislativo. Los legisladores se pueden involucrar en asuntos presupuestarios llevando a cabo audiencias, formando comités especiales, pidiendo información del poder Ejecutivo o teniendo debates públicos.

## **2.3. Ejecución del presupuesto: implementación, monitoreo y control**

La siguiente etapa del proceso ocurre una vez que el presupuesto es promulgado. Los Gobiernos difieren ampliamente en cómo regulan y monitorean el gasto para asegurar el apego al presupuesto. En algunos casos, el Ministerio de Finanzas (o Hacienda) ejerce un fuerte control centralizado sobre el gasto, revisando asignaciones a los ministerios y aprobando mayores gastos.

Donde los ministerios son más independientes, Finanzas monitorea el gasto, requiriendo por ejemplo reportes habituales del gasto de cada ministerio. En la práctica, los presupuestos no siempre son implementados exactamente como fueron aprobados; los niveles de financiamiento establecidos no siempre se cumplen y los recursos autorizados no son gastados con los propósitos originales. Las desviaciones pueden deberse a decisiones políticas conscientes o ser el resultado de cambios en las condiciones económicas. Es alarmante cuando se registran diferencias dramáticas entre lo asignado y lo presupuestado sin que medie una justificación política consistente y sólida. Si bien estos casos pueden ser el resultado de abusos desmedidos por parte del Ejecutivo, también pueden reflejar los efectos de un sistema presupuestario débil y problemas técnicos que obstaculizan que el Ejecutivo implemente el presupuesto de acuerdo con lo que estaba decretado en la ley. Por ejemplo, el presupuesto puede no ser claro sobre los

propósitos propuestos de algunos recursos en particular. Además, los débiles sistemas de reporte limitan la disponibilidad de información que el Ejecutivo necesita para monitorear el flujo de los gastos.

#### **2.4. Evaluación y reporte de los resultados : auditorías y evaluaciones de desempeño**

La última etapa del ciclo presupuestario incluye una serie de actividades que tienen como propósito evaluar si hay un uso efectivo de los recursos públicos.

Idealmente, el poder Ejecutivo debe reportar ampliamente sus actividades fiscales al Legislativo y al público. Estas actividades fiscales también deben ser objeto de revisiones regulares por un cuerpo independiente, profesional y establecido, como instituciones de auditoría o un Auditor General. La oficina de auditoría debe tener la capacidad de producir reportes precisos de manera oportuna.

La evaluación y auditoría no sólo son necesarias para que el Legislativo ejerza su función fiscalizadora, sino que son una parte integral de todo el sistema administrativo del gasto público. Los reportes del desempeño son necesarios para asegurar el mejor uso posible de los recursos públicos. Un aspecto crucial de las reformas presupuestarias modernas es proveer a entidades y agencias públicas con información sobre el desempeño, con el propósito de mejorar sus operaciones.

### 3. El Sistema Presupuestario

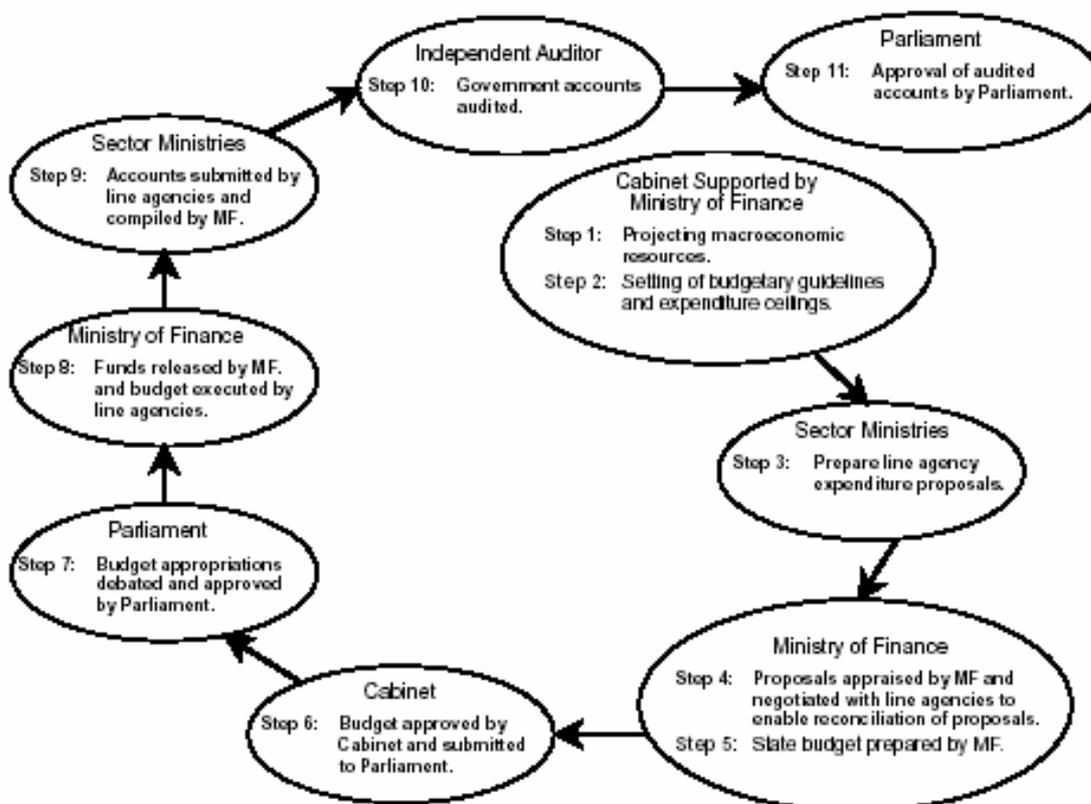
La presente sección se centra en los factores institucionales más importantes que influyen en las decisiones sobre el nivel global y la asignación del gasto público entre sectores y programas. Aborda tres aspectos del sistema presupuestario:

- el proceso del presupuesto;
- la cobertura y la estructura del presupuesto; y
- los agentes fundamentales.

#### 3.1. Comprensión del proceso presupuestario

El proceso presupuestario puede representarse como un ciclo. La figura 6.1 muestra una versión “idealizada”. Merece la pena analizar con cierto detalle las fases críticas del ciclo presupuestario, ya que pueden presentar algunas dificultades, tal y como se describe a continuación.

Figura 6.1. El ciclo del presupuesto



### 3.1.1. Definición de límites de gasto globales

Se puede preparar un presupuesto viable y creíble sólo si está basado en previsiones precisas del crecimiento económico y de la disponibilidad de recursos (véase la fase 1 de la figura 6.1). Por ejemplo, unas proyecciones de recaudación fiscal demasiado optimistas pueden plantear serios problemas a las agencias de primera línea, ya que normalmente provocarán reducciones del gasto público o acumulación de atrasos a mitad del ejercicio. Si las reducciones del gasto público se convierten en una característica “habitual” del proceso presupuestario, la credibilidad del presupuesto se verá debilitada, creándose una red de incentivos perniciosos para gestores, ministerios del ramo, políticos y donantes.

Por ejemplo, los gestores pueden “inflar” los gastos discrecionales para tener un colchón que les proteja de los recortes previstos, o subestimar los gastos no discrecionales, como los salarios, ya que saben que serán cubiertos, o bien pasar a cuenta nueva gastos para anticiparse a los recortes que se producirán durante el ejercicio presupuestario. También las legislaturas suelen destinar gastos a un fin específico para evitar recortes, y en ocasiones los donantes fomentan este tipo de consignaciones en apoyo de sus prioridades de financiación.

Si son frecuentes los ajustes durante el ejercicio, será importante revisar periódicamente las variaciones entre las estimaciones del presupuesto y los niveles reales de gasto (tanto a nivel global como sectorial) para determinar en qué medida los ajustes reflejan sobrestimaciones persistentes de crecimiento económico y recaudación, problemas técnicos en el análisis de costos y reasignaciones discrecionales durante la ejecución del presupuesto

Uno de los métodos es mostrarse conservador a la hora de asignar recursos a los sectores, de modo que la suma de las asignaciones sectoriales (incluyendo todos los gastos legales, como el pago de los intereses de la deuda pública) sea inferior al nivel de gastos general. De esta manera, los fondos no asignados serían tratados por el Ministerio de Finanzas (Hacienda) como reserva de planificación o para contingencias, que en caso de necesidad podrían asignarse siguiendo normas claras (véase el cuadro ).

#### Cuadro 6.1. Reservas para gastos durante la preparación del presupuesto

Una reserva de planificación es una suma (normalmente el 1 o 2% del gasto total del Estado) no asignada en las directrices del presupuesto. Más tarde, el Ministerio de Finanzas (Economía) puede asignar esta suma a programas nuevos o existentes, por encima del monto asignado durante las negociaciones del presupuesto.

Una reserva para contingencias es una reserva para los gastos del ejercicio por encima de la asignación presupuestaria con el fin de hacer frente a contingencias auténticas. Debe ser un importe modesto para fomentar que los ministerios se mantengan dentro de sus límites presupuestarios. En la práctica, esta reserva raramente supera el 2 o 3% del gasto total. Debe estar bajo el control del Ministerio de Finanzas (Economía), y el acceso a la misma debe autorizarse sólo bajo condiciones específicas.

Fuente: Potter y Diamond (1999, p. 24).

Es importante garantizar el control parlamentario de las decisiones sobre la asignación de cualquier reserva de planificación o para contingencias. Otro método consiste en identificar los programas prioritarios cuyos presupuestos deberán protegerse contra reducciones de la recaudación fiscal, en especial los programas vinculados directamente con el bienestar de los pobres. No obstante, la solución de preferencia es prevenir el “incumplimiento presupuestario” mediante estimaciones iniciales de recaudación más fiables y la minimización de las reasignaciones ad hoc durante la ejecución del presupuesto. Tal y como se explica detalladamente a continuación, debe tenerse en cuenta explícitamente la ayuda externa a la hora de definir los límites de gasto.

### 3.1.2. Definición de límites de gasto sectoriales

No es conveniente comenzar el proceso de formulación del presupuesto con límites de gasto de sector o agencia determinados de forma centralizada si dichos límites carecen de credibilidad y no serán sostenibles a lo largo de la ejecución del presupuesto. Tal y como se explica a continuación, los límites de gasto sectoriales tienen una mayor probabilidad de ser creíbles si se derivan de una estimación de costos a medio plazo y de proyecciones de recaudación sólidas. Estos límites de gasto reflejarán las decisiones sobre la naturaleza e idoneidad de los compromisos presupuestarios existentes. Entre algunos ejemplos de dichos compromisos merecen mencionarse los siguientes:

- ❑ **compromisos legales** que incluyen las transferencias a las administraciones locales, la recaudación consignada a fondos especiales, y los recursos destinados a programas de bienestar y pensiones;
- ❑ **compromisos contractuales** para abonar los salarios al personal (y las pensiones);
- ❑ **servicio y amortización de la deuda** y, en algunos casos, contratos para la prestación de bienes y servicios que abarcan más de un período presupuestario;
- ❑ **acuerdos** con agencias bilaterales y multilaterales para la financiación conjunta (fondos de contrapartida) de proyectos y programas; y
- ❑ **cambios en la política sectorial**, debatidos y aprobados por el gabinete y el Parlamento fuera del contexto de un proceso presupuestario que, por ejemplo, conlleve compromisos legales para aumentar los niveles de prestación de servicios o los programas de transferencias.

Enfrentadas a estas limitaciones, es posible que las autoridades adopten inicialmente a corto plazo las asignaciones sectoriales tal y como están, y las ajusten al alza o a la baja para reflejar las condiciones económicas imperantes y las prioridades de cada sector. Esto precedería al establecimiento de límites sectoriales. En este caso, se debe pedir a cada uno de los ministros que vuelvan a definir las prioridades y reasignen los recursos en sus respectivos sectores.

El margen para la reasignación del gasto es mayor a medio plazo. Los presupuestos con un horizonte de planificación anual tienden a subordinar las prioridades de desarrollo a más largo plazo a las necesidades fiscales inmediatas, sirviendo de este modo para reforzar el statu quo. De manera similar, los recortes propuestos en los niveles de gasto de los programas requieren una disposición secuencial cuidadosa, a veces durante períodos prolongados, para evitar trastornos excesivos. El mejor modo de abordar estos problemas es aplicar una perspectiva plurianual a la elaboración del presupuesto y desarrollar gradualmente un MTEF (Marco de Referencia del Gasto a Medio Plazo, MTEF, por sus siglas en inglés).

### 3.1.3. Preparación y análisis de las propuestas de las agencias del ramo (Servicios Públicos del Sector)

La composición detallada de los gastos sectoriales se determina una vez preparadas y analizadas las propuestas de las agencias del ramo (fases 3 y 4 de la figura 6.1). Normalmente, las agencias del ramo tendrán un tiempo limitado para preparar sus propuestas después de la distribución de las directrices y

límites del presupuesto. El tiempo concedido puede ser insuficiente para que las agencias consulten a sus departamentos operativos y regionales en lo que respecta a los costos y efectividad de los programas, y a los usuarios en lo relativo a su satisfacción. Por consiguiente, lo más normal es que los departamentos presupuestarios de las agencias tomen como base el presupuesto del ejercicio precedente y soliciten un incremento porcentual, en lugar de preparar un presupuesto sobre la base de los niveles de servicios planificados y de sus estimaciones de costos. Además, las negociaciones con el Ministerio de Finanzas (Hacienda) tenderán a centrarse en el incremento, prestando una mínima consideración a la relevancia y efectividad de los programas en curso o a los gastos administrativos indirectos que constituyen el grueso del gasto.

Para superar estas prácticas, las agencias del ramo deben elaborar anticipadamente planes estratégicos, de modo que las decisiones no estén impulsadas sólo por el calendario del presupuesto central.

Si a las agencias del ramo se les facilitan con bastante adelanto previsiones creíbles de los límites del gasto, es posible reforzar las relaciones entre los planes operativos y los presupuestos. Esto permite a los departamentos hacer una proyección de los costos de los programas basándose en decisiones políticas (en lugar de limitarse a solicitar un incremento porcentual) y ajustar las metas para que sean coherentes con la disponibilidad de recursos. La existencia de una perspectiva presupuestaria plurianual permite al Ministerio de Finanzas (Hacienda) y a las agencias del ramo preparar sus presupuestos y planificar de forma más eficaz.

Pero con la adopción de un presupuesto plurianual que, en el transcurso del tiempo, evolucione hasta convertirse en un MTEF, no acaba la necesidad de la preparación del presupuesto anual. El presupuesto anual sigue siendo necesario para ajustar las políticas y los programas de modo que reflejen las condiciones macroeconómicas y prioridades cambiantes, y para aplicar las lecciones aprendidas en los ejercicios pasados.

#### **3.1.4. Garantizar el cumplimiento del presupuesto**

Los sistemas presupuestarios tienen que llegar a un equilibrio entre la necesidad de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las circunstancias cambiantes durante la ejecución del presupuesto y la necesidad de un control adecuado que garantice que los recursos se utilizan de acuerdo con las provisiones del Estado y lo aprobado por el Parlamento. En la medida de lo posible, los cambios en las políticas y los programas deben confinarse a la fase de preparación del ciclo del presupuesto. Aunque deben mantenerse severas limitaciones presupuestarias para disciplinar a los políticos y a los gestores, normalmente suele incorporarse cierta flexibilidad al presupuesto a través de reservas para contingencias y de la autorización de movimientos de fondos de una a otra categoría presupuestaria, en función de determinadas circunstancias (véase el cuadro 6.1).

La política de permitir el movimiento de fondos presupuestarios entre diferentes categorías administrativas puede facilitar una orientación del gasto hacia las actividades prioritarias a nivel sectorial. No obstante, el margen para estos movimientos suele estar definido por ley. En la mayoría de los países no es posible el movimiento de fondos entre el presupuesto ordinario salarial y no salarial, ni entre gastos ordinarios y de inversiones. En un método de preparación del presupuesto orientado más a los resultados, estas restricciones deberían revisarse.

Entre los posibles indicios de problemas de cumplimiento merecen mencionarse los siguientes:

## Notas Docentes: El Presupuesto del Sector Público

- ❑ gasto superior a los límites convenidos a nivel de agencia, desvío de recursos de un departamento para apoyar a otro, compromiso de fondos superior a los recursos, y acumulación de atrasos en el pago a proveedores; y
- ❑ restricciones en el flujo de fondos a las agencias responsables del gasto en lugar de modificaciones formales del presupuesto cuando la recaudación cae por debajo de las previsiones. Si en ese momento los administradores centrales priorizan los gastos según sus propios criterios —por ejemplo, reducción de los gastos operativos— en lugar de los criterios de la oficina central, serán las unidades prestadoras de servicios las que sufrirán las consecuencias de las reducciones.

La lucha contra estos problemas requerirá que los sistemas de contabilidad y seguimiento del Estado faciliten la información oportuna sobre el estado financiero de todas las agencias del ramo durante la ejecución del presupuesto (fase 9 de la figura 6.1) y que un organismo independiente audite las cuentas finales de la administración pública de forma oportuna (fase 10 de la figura 6.1). Para que sea eficaz, la auditoría independiente debe estar respaldada por sanciones a los gastos no autorizados.

Un control adecuado de la ejecución del presupuesto y la mejora de la gestión de los fondos son factores esenciales para garantizar que el presupuesto se ejecute tal y como estaba previsto originalmente.

Allí donde los controles han sido deficientes tradicionalmente, será importante compensar cualquier aumento de la flexibilidad con mecanismos sólidos que obliguen a la rendición de cuentas. Allí donde los controles han sido demasiado estrictos, se puede dar a los administradores mayor discrecionalidad para el uso de fondos, proporcionándoles consignaciones más amplias y confiando en los controles posteriores para asegurarse de que los recursos se han utilizado con eficacia y eficiencia, y de forma coherente con los objetivos de lucha contra la pobreza de la administración central.

### 3.1.5. Presentar comentarios adecuados sobre la ejecución del presupuesto

Lo ideal es que el ciclo del presupuesto incluya un proceso de comentarios en el que la información obtenida durante el seguimiento y la evaluación de la ejecución del presupuesto aporten información para la preparación del presupuesto del ejercicio siguiente (vinculación de las fases 9 y 2 de la figura 6.1).

Se pueden utilizar los niveles reales de gasto combinados con datos sobre la consecución de metas de rendimiento de prestación de servicios y de desempeño de los programas para evaluar la eficacia del gasto y los resultados. Además, los responsables de tomar decisiones pueden identificar las áreas en las que los controles del gasto son demasiado estrictos (o relajados) y hacer los ajustes necesarios para mejorar el impacto en la pobreza de los programas públicos.

Si los límites presupuestarios del Ministerio de Finanzas (Hacienda) y las propuestas de las agencias interesadas se preparan sin referencia a los gastos reales y al impacto de los programas, lo más probable es que se produzca una financiación insuficiente de determinadas categorías del gasto, y una posible discordancia entre los gastos planificados y los gastos reales (si el nivel de gasto del ejercicio precedente se desvió significativamente de la asignación presupuestaria). Esto puede debilitar totalmente la credibilidad del presupuesto.

La posibilidad de analizar los resultados de la ejecución del presupuesto en años precedentes puede estar limitada por la falta de tiempo para una evaluación correcta o por la escasa disponibilidad de datos.

Si los datos reales del gasto son obsoletos (más de 2 años de antigüedad), los analistas tendrán que trabajar con estimaciones provisionales incompletas de los gastos al iniciar el proceso de preparación del presupuesto siguiente. Si la información contable se prepara sólo con el fin de comprobar el cumplimiento,

carecerá del contenido analítico necesario para apoyar la preparación del presupuesto y las medidas de movimiento de fondos. El cuadro 6.2 presenta una lista de los desgloses presupuestarios que pueden ser útiles.

Cuadro 6.2. Clasificaciones del presupuesto
Clasificación de partidas: El gasto por objeto, de acuerdo con las categorías utilizadas para el control administrativo; por ejemplo, salarios, dietas de desplazamientos, teléfono y material de oficina.
Clasificación administrativa: El gasto corre a cargo de la organización responsable de la gestión de los fondos. La estructura de la clasificación administrativa variará entre países, así como el número y nivel administrativo de los titulares del presupuesto.
Clasificación funcional: Las actividades y gasto del Estado según su finalidad, como por ejemplo orden público, defensa, educación, salud, transportes y comunicaciones.
Clasificación económica: Las operaciones financieras del Estado según sus categorías económicas, diferenciando entre gastos e ingresos de capital y ordinarios, subsidios, transferencias del Estado a las familias y otras instituciones públicas, pago de intereses y operaciones financieras. Esta es la clasificación que se utiliza en el "Government Finance Statistics Manual" (1996) preparado por el Fondo Monetario Internacional (FMI).
Clasificación por programas: El gasto por programa (es decir, por series de actividades realizadas para el logro de los mismos objetivos). La clasificación por programas puede corresponderse con el desglose de la clasificación administrativa o trascender las unidades administrativas.
Clasificación territorial: La recaudación y el gasto por área geográfica de impacto (rural/urbana, provincia, etc.).
<i>Fuente:</i> Basado en Schiavo-Campo y Tommasi (1999, capítulo 2), versión en Internet.

El mejor modo de abordar los problemas identificados en el texto precedente es perfeccionar la conveniencia y calidad de los datos sobre la ejecución del presupuesto y de los gastos de explotación, así como mejorar la coordinación entre los departamentos contables y los responsables de la preparación del presupuesto. Es probable que el fortalecimiento de los sistemas de recogida de datos contables y fiscales sea una tarea a largo plazo. Mientras tanto, las limitaciones en cuanto a información que deben afrontar los responsables de adoptar decisiones pueden mitigarse complementando la información de control habitual con estudios de seguimiento y estudios periódicos detallados del gasto público.

### 3.2. Presupuesto: Cobertura, estructura y coordinación

El presupuesto debe proporcionar información acerca de todos los recursos que están a disposición de las agencias públicas, incluyendo la ayuda externa. Ello ayudará a los responsables de tomar decisiones a afrontar adecuadamente los desequilibrios del gasto y a promover la reducción de la pobreza a través de la preparación y ejecución del presupuesto. La información presupuestaria debe permitir el análisis de la composición del gasto dentro de los sectores y entre las categorías de gasto para garantizar que sea coherente con las cuestiones relacionadas con la eficiencia y la reducción de la pobreza. Sin embargo, tal y como se describe a continuación, muchos sistemas presupuestarios no satisfacen estos criterios.

#### 3.2.1. Cobertura de todas las operaciones financieras gubernamentales

En principio, es necesario tener en cuenta la totalidad de ingresos y gastos de la administración pública para preparar el presupuesto. Esto permite a las autoridades considerar todos los recursos que tienen a su disposición a la hora de definir niveles de gasto globales, definir asignaciones y decidir cómo se ha de reorientar el gasto para alcanzar los objetivos definidos.

El concepto de Sistema de Cuentas Nacionales de la administración pública general (que también es aceptado por el "Government Finance Statistics Manual") incluye al Gobierno central, a todos los niveles subnacionales de la administración, a las instituciones de seguridad social y a las agencias estatales autónomas sin ánimo de lucro. En los casos en que los niveles subnacionales de la administración tienen

autoridad constitucional para sus propios presupuestos, esta autoridad debe ser respetada a la hora de elaborar el presupuesto general. Sin embargo, desde una perspectiva estratégica, es preferible desarrollar un cuadro completo de la magnitud de los ingresos y gastos de la administración pública general.

Además de incluir a los Gobiernos estatales/provinciales y locales, el presupuesto debe comprender a las agencias gubernamentales autónomas y semiautónomas. La cobertura debe variar en función del tipo de organismo. Las instituciones públicas autónomas incluyen fondos para la construcción de carreteras rurales y fondos especiales para el desarrollo o la seguridad social. Por lo general, estos organismos tienen sus propias estructuras de supervisión y fuentes de ingresos. Si se da el caso, el presupuesto y las cuentas del Estado deben registrar sólo las transferencias entre ambas: flujos de salida para subsidios y transferencias en cuanto al gasto, y flujos de entrada en concepto de royalties o recaudaciones compartidas en cuanto a los ingresos.

No obstante, a los organismos públicos autónomos también se les debe exigir que proporcionen información detallada sobre su situación financiera y su desempeño, en aras de la transparencia y la obligación de rendir cuentas, ya que puede que estas entidades sean responsables de un alto porcentaje del gasto público a nivel local. Las organizaciones híbridas que se constituyen utilizando recaudaciones consignadas o fondos renovables, y que son legal y financieramente autónomas del Estado, deben ser tratadas del mismo modo que las organizaciones autónomas. Las transferencias a las corporaciones públicas no financieras, y los ingresos procedentes de las mismas, deben contabilizarse en las categorías de gastos e ingresos correspondientes.

Debe destacarse que los organismos no autónomos que funcionan con financiación propia reciben un tratamiento algo diferente del que reciben los organismos que carecen de dicha financiación (en este último caso, los gastos e ingresos se suman sencillamente al presupuesto del Estado). Por ejemplo, en los casos en que las escuelas que retienen los ingresos en concepto de matrícula de sus alumnos deben enviar una previsión de ingresos al Gobierno central. Estos importes se incluyen en los ingresos del presupuesto del Estado, normalmente en una categoría específica que los identifica como retenidos. Los gastos brutos, incluyendo los gastos financiados con tasas de matrícula y con otros fondos del presupuesto de educación, también deben presentarse a la autoridad presupuestaria.

A veces es difícil conseguir una cobertura presupuestaria adecuada por diversos motivos:

- ❑ Es posible que el proceso del presupuesto no refleje los fondos extrapresupuestarios procedentes
- ❑ de ingresos consignados, como por ejemplo los impuestos sobre los combustibles, debido a que los calendarios y formatos de informes que se utilizan son diferentes.
- ❑ La falta de directrices transparentes para la elaboración de informes, así como de medidas de supervisión de los fondos extrapresupuestarios y otras fuentes de ingresos.
- ❑ Las agencias pueden omitir la declaración de los ingresos derivados de la venta de bienes, tasas a usuarios y otros gravámenes (normalmente porque temen que se produzca una reducción correspondiente en su financiación presupuestaria).
- ❑ La calidad de la información sobre los presupuestos y cuentas locales puede ser deficiente. Además, pueden utilizar procedimientos y clasificaciones diferentes para rendir cuentas.
- ❑ Es posible que la ayuda externa se contabilice fuera del presupuesto.

- ❑ Los donantes pueden tratar directamente con las agencias del ramo. De este modo, el donante y la institución beneficiaria pueden no facilitar al Ministerio de Finanzas (Hacienda)
- ❑ Información sobre desembolsos y compromisos futuros.
- ❑ Existe la posibilidad de que a las agencias les resulte difícil proporcionar información sobre la financiación externa debido a las diferentes clasificaciones contables y a los pagos en divisas extranjeras.
- ❑ También puede que las agencias se muestren poco dispuestas a proporcionar información completa sobre la ayuda recibida, ya que ello puede redundar en la reducción de las asignaciones presupuestarias nacionales al sector.
- ❑ Las agencias pueden mostrarse reticentes a presentar el costo total de algunas partidas de gastos con altos costos, como la asistencia técnica, dado que esta información puede distorsionar el cuadro global de la asignación de recursos dentro del sector.

Obviamente, estos problemas pueden superarse sólo mediante la acción concertada de los colaboradores externos y de las autoridades.

Entre las medidas para mejorar la cobertura del presupuesto merecen mencionarse (a) el desarrollo de una base de datos de entidades públicas que incluya sus fuentes de financiación y áreas de gasto; (b) la integración de todos los gastos e ingresos dentro del presupuesto del Estado, salvo que exista algún motivo justificado para la gestión financiera extrapresupuestaria; (c) la reducción al mínimo de la fragmentación de la planificación y del desembolso fiscales, incluyendo las consignaciones de recursos; y (d) el diseño de mecanismos de supervisión transparentes y de sistemas de información normalizados para las áreas de gastos que quedan fuera del presupuesto. También es fundamental mejorar la información acerca del gasto financiado por la ayuda externa, lo que sólo se puede lograr mediante una acción concertada de los donantes y la administración.

### 3.2.2. Estructuración de la información del presupuesto

Un elemento clave es el modo en que se presenta la información del presupuesto. Si la presentación es excelente, permite a las analistas responder a las siguientes preguntas:

- ❑ **Contabilidad.** ¿En qué se gasta el dinero público?.
- ❑ **Seguimiento.** Los fondos públicos, ¿se desembolsan y gastan de forma oportuna? ¿Es posible realizar un seguimiento del gasto financiado por donantes?.
- ❑ **Auditoría.** ¿Existe la certeza, basada en una auditoría independiente de los gastos del Estado, de que el dinero se ha gastado de forma coherente con el presupuesto?.

- **Evaluación de resultados (y consecuencias).** Los gastos en los programas esenciales, ¿son eficaces en la reducción de la pobreza o en la consecución de otros objetivos? ¿Se implementan los proyectos de forma eficiente?.

En la práctica, para facilitar un análisis significativo es necesario introducir mejoras en la forma de presentar la información del presupuesto. Como mínimo, el sistema del presupuesto debe presentar una clasificación de los gastos del Estado, desglosados por categorías funcionales y por unidades administrativas. Lo ideal es que los presupuestos se desglosen por programas o actividades para permitir un análisis y evaluación más complejos.

La mejora en la estructura y la calidad de la información del presupuesto puede acometerse en varios frentes. En primer lugar, con respecto a la contabilidad, puede ser necesario reforzar los sistemas de información básicos, mejorar la capacidad a nivel de agencia para presentar datos de forma oportuna y exacta, y ampliar la cobertura de los sistemas de información del presupuesto con el fin de incluir a las autoridades subnacionales. Sin embargo, en términos de disposición secuencial, las actividades orientadas a ampliar la capacidad del Gobierno para facilitar nueva información deben realizarse sólo si la información del presupuesto existente es coherente y relevante para la gestión fiscal. La cobertura siempre puede ampliarse en el futuro, a medida que las bases de información y las aptitudes analíticas vayan desarrollándose.

En segundo lugar, puede haber un margen para un mejor seguimiento del gasto por parte de las agencias, aunque no debe ser tan detallado como para interferir con la capacidad de éstas para prestar servicios de manera eficiente. Un exceso de controles puede provocar que las agencias implicadas intenten desarrollar recursos extrapresupuestarios. Las evidencias sugieren que puede haber una solución de compromiso entre el detalle de la clasificación utilizada para el control por los ministerios centrales —cuanto más detallada sea la clasificación mejor será el control administrativo— y el grado de flexibilidad otorgado a los gestores fiscales de los ministerios del ramo.

Por ejemplo, las clasificaciones detalladas de partidas proporcionan a los gestores escasa flexibilidad para desviar fondos de costos de transportes a la contratación de servicios. Una mayor autonomía sobre los recursos asignados debe complementarse con medidas tendentes a una mejor rendición de cuentas, medidas que no sólo mejoren la honradez y buena gestión en el uso de los recursos presupuestarios, sino que además mejoren la calidad de los productos y resultados asociados.

En tercer lugar, una mejor coordinación —por no decir la unificación— de los presupuestos ordinarios y de inversiones sería un paso adelante importante para muchos países, tal y como se explica en la siguiente sección.

### **3.2.3. Unificación de los presupuestos de capital y ordinarios**

Muchos países tienen implantada una estructura presupuestaria doble: el presupuesto ordinario y el presupuesto de inversiones. Normalmente, el presupuesto ordinario lo prepara el Ministerio de Finanzas (Hacienda) y presenta los gastos en salarios y en actividades de operaciones y mantenimiento. Se incluye asimismo el pago de intereses. En principio, el presupuesto de inversiones o de desarrollo presenta las inversiones de capital únicas en proyectos y programas. En muchos países lo prepara un ministerio de planificación independiente. En la práctica, el presupuesto de desarrollo puede incluir también diversos gastos en partidas ordinarias que abonan los donantes, por lo que frecuentemente los presupuestos dobles no representan de hecho una separación nítida de las partidas presupuestarias ordinarias y de capital.

Los presupuestos dobles dificultan la definición de asignaciones de recursos en línea con las prioridades de desarrollo del Estado y la prestación de servicios de alta calidad a un costo razonable. Es

normal que el Estado financie las inversiones de capital sin considerar las necesidades ordinarias a medio plazo de dichas inversiones (véase la tabla 6.1).

Lo ideal es que los presupuestos ordinario y de capital estén coordinados, por no decir fusionados, para permitir un análisis coherente y estratégico de las decisiones del gasto. Un presupuesto unificado permite todavía distinguir entre los gastos ordinarios y los gastos de capital. Muchos Gobiernos mantienen los presupuestos ordinario y de inversión separados en el caso de las consignaciones, pero se aseguran de que sean considerados uno solo durante la preparación del presupuesto, y de que sean administrados por las mismas agencias a todos los niveles.

La unificación del presupuesto tiene amplias implicaciones en cuanto a gestión, ya que los proyectos (la unidad administrativa básica del presupuesto de desarrollo) no son la unidad adecuada para gestionar el presupuesto unificado. Por consiguiente, suele ser necesario fusionar la comisión de planificación con el Ministerio de Finanzas (Hacienda). Sin embargo, esto no es generalmente suficiente para alcanzar el grado de integración necesario entre el presupuesto ordinario y el presupuesto de desarrollo a la hora de preparar el presupuesto.

La integración sistémica de los presupuestos ordinario y de desarrollo puede desarrollarse de forma más natural en el contexto de un MTEF que, por definición, requiere que las consecuencias de costos a medio plazo de ambos tipos de gasto se estimen y presupuesten como parte de un proceso integrado (véase información más detallada en la sección 6.4.1).

No obstante, en los países que optan por mantener presupuestos dobles, es posible identificar reformas incrementales que pueden mejorar el valor estratégico del programa de inversiones públicas (PIP). Por lo general, el PIP tiene un horizonte de varios años (normalmente trienal) y cubre tanto los proyectos financiados internamente como los financiados por donantes. La tabla 6.1 presenta las deficiencias más comunes asociadas a los PIP y las posibles reformas que pueden acometerse aunque no se adopte la decisión de fusionar los dos presupuestos.

Los elementos esenciales necesarios para una cobertura y estructura adecuadas del presupuesto, ya identificados, tienen la misma relevancia en situaciones en que se mantienen dos presupuestos.

### **3.3. Agentes fundamentales**

Todas las instituciones públicas están implicadas, directa o indirectamente, en el proceso del presupuesto. También la sociedad civil y los elementos no gubernamentales desempeñan un papel importante en la definición de las prioridades presupuestarias. Aunque lo ideal es considerar a estas instituciones como miembros de un equipo que persigue objetivos comunes, es más útil considerar sus intereses divergentes. De este modo se pueden identificar las limitaciones que probablemente tengan que afrontar las autoridades para conciliar prioridades contrapuestas y desarrollar un plan financiero coherente en apoyo de sus objetivos de reducción de la pobreza. Los protagonistas fundamentales se describen a continuación.

#### **3.3.1. El gabinete**

La legitimidad y la implementación satisfactoria del presupuesto dependen del grado de control sobre el mismo que tenga el Poder Ejecutivo, en especial el gabinete. El gabinete es la institución que promueve los intereses comunes o colectivos en pos de los objetivos nacionales de lucha contra la pobreza. El gabinete debe refrendar la posición del Estado en cuanto a política fiscal, conciliar las demandas contrapuestas de los diferentes ministerios y alcanzar soluciones de compromiso entre las metas

macroeconómicas y la demanda de servicios públicos. No obstante, la capacidad del gabinete para determinar niveles y asignaciones de gasto adecuados depende de la disponibilidad de información y del análisis de las necesidades y compromisos, así como de si hay o no tiempo suficiente para asimilar la información disponible. El gabinete tenderá a centrarse en la aprobación de cambios significativos en los recursos asignados, en especial los programas nuevos o ampliados y las áreas que se han identificado para recortes.

La responsabilidad de la aprobación de cambios de menor trascendencia en la estructura del gasto suele delegarse en el Ministerio de Finanzas (Hacienda) o en la agencia del ramo correspondiente. Dado que el gabinete tiene que aprobar niveles de gasto globales, es allí donde es más intensa la presión para que el Ministerio de Finanzas (Hacienda) adopte una actitud más tolerante con respecto al gabinete. La mayoría de los ministros suelen favorecer un aumento del gasto en sus respectivos sectores, y es poco probable que exista un amplio apoyo a recortes en cualquier área.

La toma de decisiones a nivel de gabinete está respaldada mejor por información que destaque las soluciones de compromiso entre diferentes niveles de gasto y asignaciones sectoriales. Esto permite a los responsables de tomar decisiones evaluar los niveles de gasto y las asignaciones sectoriales concernientes a los objetivos de desarrollo y de reducción de la pobreza del Gobierno. Se ha demostrado que también puede ser de gran ayuda una cierta modalidad de MTEF, al aportar una perspectiva a más largo plazo al proceso de preparación del presupuesto. En los casos en que exista el riesgo de que se sacrifique la estabilidad económica a largo plazo como resultado de una intensa presión para incrementar los niveles de gasto a corto plazo, pueden considerarse controles más formales del gasto.

Estos controles pueden adoptar la forma de límites Legislativos al nivel del gasto general, al endeudamiento público o a la magnitud de los déficits fiscales.

### **3.3.2. Ministerio de Finanzas (Hacienda)**

Aunque el Ministerio de Finanzas (o de Hacienda, según el país) desempeña en todos los países un papel importante en el proceso del presupuesto, su autoridad para intervenir en las decisiones del gasto público varía considerablemente. En algunos casos, las decisiones sobre el gasto pueden estar centralizadas dentro del ministerio; en otros, éste puede adoptar un papel más pasivo. La relación entre el Ministerio de Finanzas y las agencias implicadas está fuertemente influida por sus conflictos de prioridades. Las agencias consideran los recursos como un medio para un fin determinado —la prestación de más servicios y de mejor calidad— y pretenden maximizar los recursos que tienen a su disposición “inflando” las estimaciones de costos y presionando para obtener mayores asignaciones para sus respectivos sectores. Por su parte, el Ministerio de Finanzas está obligado a conciliar la demanda de mayores niveles de gasto sectorial con la necesidad de controlar el gasto global.

Por ello, tiende a restringir los niveles de gasto y a fomentar una mayor eficacia en el uso de fondos públicos. Las agencias sectoriales pueden resentirse por la interferencia del ministerio en sus actividades internas, y utilizar una serie de tácticas para maximizar y proteger sus asignaciones de recursos (véase más abajo). Por lo general, el Ministerio de Finanzas carece de información detallada acerca de los costos reales y de las necesidades presupuestarias a nivel de cada ministerio, y suele recurrir a recortes arbitrarios en las asignaciones a determinadas categorías de gasto o a recortes generalizados.

La organización interna del ministerio puede agravar estos problemas. Cuando los presupuestos ordinario y de inversiones son preparados por departamentos distintos, es difícil analizar las asignaciones globales de recursos sectoriales en sus diversos componentes. De manera similar, cuando la preparación del presupuesto y su ejecución están separadas desde el punto de vista organizativo, es posible que el

personal responsable de aprobar las modificaciones desconozca las políticas que fundamentan las asignaciones presupuestarias y, por consiguiente, puede no considerarlas.

Puede fomentarse una cooperación más estrecha entre el Ministerio de Finanzas y las agencias implicadas considerando la relación y los compromisos entre recursos y resultados, más que centrándose exclusivamente en el volumen de los recursos. Al mismo tiempo, la relación entre el Ministerio de Finanzas y las agencias implicadas puede mejorarse aclarando el papel del primero como diseñador y vigilante de la gestión presupuestaria y financiera general, medida por la relación, a nivel de ministerio, entre los factores causales, productos y resultados del presupuesto. Esta responsabilidad incluye un seguimiento de los resultados coherente con estas normas, la aportación de una segunda opinión sobre el diseño de políticas, la actuación como principal asesor financiero del gabinete (el cálculo del costo de todas las propuestas debe ser aprobado por el Ministerio de Finanzas antes de presentarlo al gabinete) y el establecimiento del presupuesto.

### **3.3.3. Agencias Sectoriales**

Enfrentadas a la poco envidiable tarea de satisfacer la demanda de servicios con recursos limitados, las agencias sectoriales pueden buscar maximizar los recursos que tienen a su disposición, independientemente de cuestiones de bienestar más amplias. Si éste es el caso, las propuestas de las agencias tenderán a ser al alza. Cuando se recortan los presupuestos sectoriales sin consultar adecuadamente a la agencia implicada ni considerar en su totalidad las metas de resultados, la agencia puede considerar que el presupuesto resultante no es realista y, por consiguiente, se sentirá poco comprometida con sus límites. Otro problema surge si, al final del ejercicio fiscal, el Ministerio de Finanzas se apropia de los recursos no desembolsados. Si esto llega a producirse, las agencias tendrán pocos incentivos para ahorrar recursos. En su lugar, tenderán a gastar la totalidad de los recursos anuales consignados, posiblemente a través de un derroche de gastos en el último trimestre del ejercicio.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la centralización del proceso de preparación del presupuesto sin una consulta sistemática a los departamentos operativos y unidades prestadoras de servicios puede crear problemas. Puede debilitar la eficacia operativa como resultado de una financiación insuficiente de los servicios, o crear un desfase entre la demanda de determinados servicios y las metas desarrolladas por el centro. Otro problema es que debilita la obligación de rendir cuentas. La situación se agrava cuando las consignaciones se hacen a nivel general de agencia y se gestionan de forma centralizada. Algunos estudios de seguimiento realizados en Tanzania y Uganda demuestran que los recursos tienden a retrasarse en los niveles más altos de la jerarquía administrativa, impidiendo a los departamentos operativos el acceso a los recursos que se les asigna nominalmente en el presupuesto.

También los estudios efectuados en otros países sugieren que el personal superior encargado de las instituciones atenderá a sus propios intereses (asignando recursos a gastos administrativos indirectos y complementos salariales) si no se les hace responsables del nivel y calidad de los servicios prestados al público, o si carecen de incentivos para priorizar la prestación de servicios. Estos problemas pueden abordarse del siguiente modo:

- ❑ exigiendo a los sectores, ministerios y agencias sectoriales que desarrollen planes estratégicos como factores de la estrategia global de lucha contra la pobreza;

#### Notas Docentes: El Presupuesto del Sector Público

- ❑ otorgando a las agencias implicadas, departamentos operativos y unidades prestadoras de servicios asociadas una mayor autonomía y flexibilidad en el uso de los recursos para cumplir los objetivos de reducción de la pobreza (dentro de los límites del presupuesto en vigor);
- ❑ haciendo responsables a los directivos de las agencias del cumplimiento de los límites de gasto;
- ❑ vinculando los recursos a metas de rendimiento, centrando la atención en los servicios prestados más que en las necesidades de la institución;
- ❑ realizando un seguimiento del desempeño y recompensando al personal en función de resultados que pueden vincularse a la reducción de la pobreza y a objetivos de eficiencia;
- ❑ haciendo que las agencias públicas se responsabilicen directamente ante los usuarios y ciudadanos;  
y
- ❑ promoviendo la competencia en la prestación de servicios, incluyendo a los proveedores del sector privado.

#### 3.3.4. Parlamento

Un Parlamento representativo en una democracia que funcione correctamente es importante para reflejar claramente las preferencias de la sociedad. La promulgación del presupuesto anual en forma de ley por parte del Parlamento permite a los representantes del pueblo escrutar la propuesta presupuestaria del Ejecutivo. Ellos puede garantizar que el nivel general del gasto público y la asignación de recursos sea coherente con los objetivos de desarrollo y las preferencias de gasto de la sociedad. Asimismo, pueden evaluar la solidez de la gestión financiera del sector público. Lamentablemente, el escrutinio parlamentario puede ser inadecuado por una serie de motivos:

- ❑ La información facilitada por el Poder Ejecutivo puede no permitir un análisis fructífero.
- ❑ Los representantes parlamentarios pueden carecer de la capacidad y de los recursos humanos necesarios para realizar un análisis detallado del presupuesto, aunque dispongan de la información.
- ❑ Los representantes parlamentarios pueden carecer de incentivos para analizar de manera crítica la composición general del gasto. Esto puede ocurrir cuando los procedimientos legales requieren que el Parlamento apruebe o rechace el presupuesto en su totalidad, sin lugar a enmiendas. Los incentivos pueden ser problemáticos incluso en el caso de que sean posibles las enmiendas parlamentarias. Por ejemplo, los representantes pueden intentar promover intereses especiales favorables a su electorado. Este método de utilización del presupuesto para fomentar el clientelismo tenderá a incrementar el gasto global, dando lugar a una asignación de recursos menos que óptima desde un punto de vista de equidad y eficiencia. Si esta conducta prevalece, lo más probable es que a los pobres no organizados les vaya peor que a los grupos de presión influyentes representantes de diversas regiones, sectores económicos u otros intereses.

Mejorar la calidad de la información de que dispone el Parlamento y el público en general puede promover una mejor comprensión de las soluciones de compromiso entre las opciones de gasto, y mitigar en parte las deficiencias de las funciones de control del Parlamento. Las autoridades deben facilitar información adecuada acerca de los programas que afectan a los pobres, así como de las soluciones de compromiso a nivel macroeconómico y sectorial, tanto al Parlamento como al público en general. La capacidad de los miembros del Parlamento para revisar de forma crítica el presupuesto puede mejorarse mediante instrumentos de capacitación estructurados específicamente para los parlamentarios, a través del acceso a materiales de índole técnica en Internet o en las bibliotecas parlamentarias, así como dietas a personal capacitado para ayudar y asesorar a los parlamentarios. También se pueden adoptar medidas para que los responsables de tomar decisiones comprendan mejor las preferencias de la sociedad a través de amplias consultas.

### **3.3.5. Sociedad Civil**

Las instituciones de la sociedad civil, como por ejemplo los grupos locales de ciudadanos y las asociaciones de padres de alumnos y de personal docente, pueden desempeñar un papel importante en el proceso del presupuesto. Su papel incluye lo siguiente:

- ❑ influir en los responsables de tomar decisiones en lo que respecta a la definición de prioridades;
- ❑ transmitir sus opiniones acerca de las decisiones presupuestarias;
- ❑ compartir información (como por ejemplo los importes y prioridades del presupuesto) con sus electores y con la comunidad en general;
- ❑ realizar un seguimiento de la consecución de los resultados previstos a nivel local y nacional;
- ❑ denunciar las sospechas de corrupción; y
- ❑ llamar la atención sobre la ineficacia y el derroche a nivel local.

Para que los grupos locales puedan desarrollar estos papeles tan esenciales en el proceso del presupuesto, será importante que los funcionarios públicos y los líderes políticos locales establezcan un sistema regular de comunicación con el fin de proporcionar al público información clara y oportuna sobre el proceso del presupuesto, las asignaciones presupuestarias y los resultados. Son necesarios diversos canales de comunicación, como programas de radio en idiomas locales y material impreso fácil de leer y comprender, donde se reduzca al mínimo el empleo de la jerga técnica (véase el capítulo 7, “Participación”).

#### 4. Problemas comunes del sistema presupuestario

Cada etapa del ciclo presupuestario encierra sus propios retos. Mientras que la toma de decisiones durante las etapas de formulación y aprobación puede ser altamente política, otras partes del ciclo presupuestario están dominadas por cuestiones de administración y contabilidad.

El que el presupuesto alcance los resultados políticos deseados depende, en gran parte, de la habilidad del sistema presupuestario de un país para responder efectivamente al conjunto heterogéneo de asuntos políticos y administrativos. Aunque los sistemas presupuestarios en países en vías de desarrollo y en democracias emergentes varían según el marco político, la historia colonial, los sistemas administrativos y el desarrollo económico, muchos de estos países tienen problemas similares.

Siendo el documento de planeación económica más importante de un país, el presupuesto refleja necesariamente estimaciones sobre indicadores económicos y fiscales importantes. Sin embargo, los países en vías de desarrollo suelen enfrentar una diversidad de circunstancias macroeconómicas – que va desde la capacidad limitada para absorber impactos externos, como una caída en los términos del comercio, hasta los originados por bases fiscales estrechas que dan como resultado niveles insuficientes de ingresos – que complican la presupuestación y la planeación multianual.

Vulnerables a cambios rápidos en las condiciones económicas esenciales, estos países encuentran dificultades para apegarse a objetivos de gasto e ingreso y cumplir con sus metas presupuestarias. Si bien algunos de estos factores macroeconómicos pueden estar fuera del control de las economías emergentes, los problemas resultantes son exacerbados por prácticas presupuestarias deficientes. A los Gobiernos les puede resultar más fácil recurrir a trucos presupuestarios y contables para ocultar el verdadero estado de las finanzas públicas, que tratar de reconciliar las necesidades que compiten por el presupuesto dentro de un marco fiscal sostenible. Mientras que estas malas prácticas presupuestarias con frecuencia se originan en el Ejecutivo, instituciones deficientes fuera del Ejecutivo –como el Legislativo o la Auditoría General- pueden contribuir a que continúen.

Las instituciones independientes son necesarias para asegurar el control del gasto y la rendición de cuentas; sin embargo, su efectividad es frecuentemente restringida. Por ejemplo, la Auditoría General puede carecer de la independencia y del poder político necesarios para realizar investigaciones controvertidas y publicar reportes que resalten la mala administración financiera e incluso corrupción. Similarmente, el poder del Legislativo puede ser más impresionante en la teoría, que en la práctica. (Véase el siguiente recuadro para más detalles.)

##### Varios Factores Pueden Debilitar El Papel Presupuestario Del Legislativo

Dado el papel del legislativo como representante de los ciudadanos, éste suele ser considerado el punto más apropiado para la incidencia de la sociedad civil en el presupuesto. La efectividad de este tipo de involucramiento depende, no obstante, de la fuerza del poder legislativo.

En teoría, el legislativo tiene poderes significativos en materia presupuestaria. Las Constituciones, generalmente, previenen que los recursos públicos sean gastados sin la autorización del legislativo. El debate del legislativo puede ser complementado con presentaciones por parte de expertos y funcionarios del gobierno. Estos poderes aumentan en relevancia cuando el legislativo tiene formalmente la facultad para modificar el presupuesto.

En la práctica, el papel de las legislaturas se ha visto debilitado por múltiples factores, entre los cuales se incluyen los siguientes:

- El sistema político y las prácticas en un país pueden limitar el impacto que el legislativo puede tener en el presupuesto. En sistemas parlamentarios, por ejemplo, donde la base del poder político controla los poderes legislativo y ejecutivo, existe una fuerte presión sobre la mayoría en el legislativo para adoptar el presupuesto sin modificaciones significativas.

- El marco legal y las reglas legislativas frecuentemente restringen el papel del legislativo: Este puede, por ejemplo, tener muy poco tiempo para revisar el presupuesto o bien facultades que sólo le permiten hacer cambios menores (o tal vez ninguno).
- Muchas legislaturas de países en vías de desarrollo también están obstaculizadas por la falta de personal y experiencia presupuestaria. Sin las capacidades adecuadas, las legislaturas son incapaces de evaluar las propuestas presupuestarias y recomendar cambios.

Estas limitaciones no están presentes en todos los países y no cancelan todas las opciones para el legislativo. Los legisladores pueden involucrarse en asuntos presupuestarios por medio de audiencias, creando comités especiales, solicitando información del poder ejecutivo o teniendo debates públicos. A pesar de los obstáculos mencionados, en muchos países hay creciente presión por incrementar el involucramiento del legislativo, mejorando su capacidad de investigación y sus facultades.

Probablemente el problema más común que enfrentan los países en desarrollo y las democracias emergentes, es la falta de información presupuestaria precisa y estadísticas socioeconómicas. Mientras que algunos datos cruciales simplemente no existen, problemas de disponibilidad oportuna, accesibilidad, y frecuencia afectan a aquellos que sí están disponibles.

Estas deficiencias de información complican todas las fases del ciclo presupuestario, desde la formulación del presupuesto hasta la ejecución y fiscalización, y obstaculizan los esfuerzos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Estas deficiencias se combinan con el problema generalizado que enfrentan estos países con respecto a capacidades limitadas, tanto en términos de personal capacitado como de equipo moderno.

La lista de problemas puede ser agobiante, y las soluciones son frecuentemente sistemáticas más que graduales. Consecuentemente, muchos países en desarrollo están intentando resolver estos problemas a través de una reforma presupuestaria completa, que contemple los principios y las prácticas adecuados.

Un sistema que falla en promover un vínculo fuerte entre lo que se decide y lo que se ejecuta, tiene pocas posibilidades para integrar una política de desarrollo que beneficie a la población que vive en condiciones de pobreza. Bajo estas circunstancias, aun cuando la legislatura dirija los recursos públicos hacia el gasto social o inversiones en infraestructura que benefician a los pobres y cuentan con el apoyo popular, intereses arraigados pueden ejercer una influencia desproporcionada sobre la asignación de recursos en casos.

Un sistema presupuestario sólido –transparente y responsable- tiene mayores posibilidades para obtener resultados que reflejen la voluntad de la población.

#### 4.1. Elementos de un sistema presupuestario sólido

Superar los problemas que se desprenden del mal funcionamiento de los procesos presupuestarios o de deficientes sistemas administrativos en los países en vías de desarrollo no es una tarea fácil. En algunos casos, puede requerir de identificar y después reparar un eslabón débil en el proceso. Pero frecuentemente implica una revisión de todo el proceso y, posiblemente, la adopción de nuevas leyes.

Para aproximarse a estos procesos de cambio y modificación, deben tenerse en mente los elementos principales y algunas veces coincidentes de un sistema presupuestario sólido:

- Un marco legal que defina los papeles y las responsabilidades institucionales, incluyendo pesos y contrapesos;
- Un presupuesto completo, que integre la totalidad de las operaciones financieras del Gobierno;
- Información y proyecciones precisas y oportunas; y

- Un proceso que sea tanto transparente, como que permita la participación significativa del Legislativo y la sociedad civil.

La mayoría de estos elementos tiene carácter transversal, siendo difíciles de implementar de manera aislada. Por ejemplo, es imposible tener un sistema presupuestario transparente si el presupuesto no ofrece un panorama comprensivo del involucramiento del Gobierno en cada una de las partes de la economía.

#### **4.1.1. Marco legal**

Por lo general se asume que un marco legal completo es un componente esencial de un sistema presupuestario efectivo y sólido. Este marco legal puede formar parte de los documentos legales medulares de un país, como lo es su constitución, o puede ser adoptado a través de una legislación específica.

Una meta primordial del marco legal es ayudar a asegurar que el sistema presupuestario cuente con pesos y contrapesos. De esta manera, el marco legal puede asegurar que el Legislativo y las instituciones independientes de auditoría desempeñen un papel relevante, para evitar el dominio y posible abuso por parte del Ejecutivo.

Un marco legal que clarifica los papeles y responsabilidades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el sistema presupuestario, así como de las instituciones independientes, es esencial para la rendición de cuentas. La clarificación de papeles y responsabilidades también se puede extender a los diferentes niveles de Gobierno, ofreciendo una visión de qué departamento o nivel de Gobierno es responsable de proveer determinados servicios públicos, o recaudar ciertos ingresos.

El marco legal también debe establecer las reglas y regulaciones que guíen el proceso de la toma de decisiones presupuestarias y la administración de los ingresos del Gobierno y del gasto público. Incluso reglas simples pueden ser importantes, como fijar las fechas clave del proceso presupuestario y definir las obligaciones del Ejecutivo en materia de reportes e informes. Estas reglas también pueden dictar los alcances del presupuesto o definir claramente los procesos, frecuentemente complejos, que rodean la compra de bienes y servicios del sector público. En este sentido, hay variaciones que van desde marcos legales que incluyen un número significativo de detalles de procedimientos, y otros que dan mayor flexibilidad a los administradores gubernamentales. Sin embargo, aun en el caso de los últimos, el marco legal debe incluir un conjunto mínimo de requerimientos para asegurar que los administradores puedan ser evaluados y los intereses públicos protegidos.

#### **4.1.2. Presentación de un presupuesto completo**

Idealmente, el presupuesto debe capturar todas las transacciones financieras del Gobierno: los ingresos totales a ser recolectados, los recursos a ser gastados, las deudas a ser pagadas, y las obligaciones en las que el Gobierno ha incurrido o incurrirá. No se puede tener un panorama completo del estatus financiero gubernamental si algunos programas, dependencias u obligaciones no se incluyen o registran en el presupuesto.

Sin un presupuesto completo es virtualmente imposible tener un debate significativo sobre la asignación de recursos a servicios públicos específicos. Por ejemplo, es frecuente que los recursos totales de algunas entidades públicas no sean incluidos en el presupuesto, debido a que son semiautónomos y supuestamente auto - sustentables. Aun así, cuando estas entidades (ya sean empresas de servicios o aerolíneas nacionales) no funcionan bien o quiebran, son rescatadas con recursos públicos.

Estas erogaciones imprevistas suelen tener un impacto importante en el presupuesto y traducirse en una reducción de recursos disponibles para otras prioridades.

Hablar de un presupuesto completo también implica proporcionar datos que cubran varios años. Como mínimo, los presupuestos deben incluir información sobre los niveles estimados de gasto e ingresos del año inmediato anterior, así como los niveles reales de uno o dos años anteriores a éste. La presentación del gasto y de los niveles de ingresos reales proporciona un importante punto de referencia para evaluar las propuestas presupuestarias. Adicionalmente, la información presupuestaria es más completa si incluye proyecciones de las tendencias de la política fiscal a través del tiempo, por ejemplo, en los dos o tres años siguientes al año fiscal contemplado.

#### **4.1.3. Información y proyecciones precisas, relevantes y oportunas**

Un elemento esencial para un sistema presupuestario sólido es que haya información precisa y disponible de manera oportuna. La información de calidad es necesaria en todas las etapas del ciclo presupuestario: es necesaria tanto para determinar el tipo y la magnitud de los servicios públicos que serán financiados por el presupuesto, como para determinar el impacto que estos recursos tuvieron para alcanzar las metas políticas deseadas. Sin información adecuada, el Gobierno está operando en la oscuridad y las instituciones no pueden desempeñar sus responsabilidades efectivamente.

Desafortunadamente, los países en vías de desarrollo, en particular, suelen carecer de información precisa y actualizada. Si bien la disponibilidad de computadoras y software pueden contribuir al proceso de recolección de la información apropiada, desarrollar los procedimientos necesarios para recolectar, sistematizar y reportar la información deseada puede tomar años. Pero la disponibilidad de datos, incluso si están abiertos a diferentes interpretaciones, es un ingrediente clave de un sistema presupuestario adecuado.

Los presupuestos también necesitan estar basados en proyecciones razonables y precisas de los recursos disponibles. Asumir tasas de crecimiento o inflación demasiado optimistas puede distorsionar al presupuesto y debilitar los esfuerzos por mantener una política fiscal sustentable, particularmente en el mediano y largo plazos.

En mercados emergentes, donde frecuentemente se carece de información precisa y el impacto de tendencias económicas globales puede ser especialmente fuerte, esos agregados son difíciles de predecir. El fracaso en hacer proyecciones prudentes puede revertir las decisiones de asignación del gasto—cuando los recursos esperados no se materializan. Frecuentemente, estas discrepancias afectan más severamente a los programas de erradicación de la pobreza y gasto social, que a otros tipos de gasto, como el pago del costo de la deuda, los salarios del sector público, o programas con un alto perfil político.

#### **4.1.4. Transparencia y participación**

La transparencia y la participación trascienden el proceso presupuestario y reflejan la naturaleza del buen Gobierno en una sociedad. Sociedades abiertas y democráticas se caracterizan por una ciudadanía informada, canales formales de participación pública, mecanismos de rendición de cuentas, y procesos de Gobierno transparentes. La transparencia y la participación son, por lo tanto, la base de un proceso presupuestario democrático. Por desgracia, las oportunidades para una participación no gubernamental efectiva en el proceso presupuestario no siempre existen en los países en vías de desarrollo, donde las instituciones democráticas siguen siendo débiles y la capacidad técnica limitada.

La transparencia puede ser una cuestión tanto de tradición como del marco legal. Algunos países tienen una fuerte tradición de apertura y de derecho a la información sobre todas las actividades gubernamentales. Otros países son menos reveladores.

En muchos casos, el carácter “secreto” que rodea al proceso presupuestario refleja tradiciones administrativas, más que acciones deliberadas.

Sin embargo, esto repercute en las operaciones del Gobierno en todos sus niveles. Reglas y regulaciones progresivas con respecto a la disponibilidad pública de información pueden, por lo tanto, tener un fuerte impacto en el sistema presupuestario, y tener importantes implicaciones para instituciones y organizaciones fuera del Gobierno que están trabajando en asuntos presupuestarios. La transparencia presupuestaria puede estar respaldada por leyes, que generalmente regulan los procedimientos para la presupuestación, los reportes económicos y la auditoría (dos conocidos ejemplos donde nuevas leyes presupuestarias mejoraron la información sobre el presupuesto son Australia y Nueva Zelanda).

Un sistema transparente de presupuestación puede promover, pero no necesariamente garantizar, que el Legislativo y la sociedad civil participen en asuntos presupuestarios. Hablar de condiciones significativas de transparencia no se limita a la disponibilidad de información, sino que también implica su utilidad para el debate público y para la formulación de políticas. Por ello, es útil pensar en la transparencia y en la participación en conjunto, y que un propósito central de la transparencia sea promover una mayor participación. De hecho, muchos de los objetivos asociados con la transparencia – tales como que el Gobierno rinda cuentas, que aumente la comprensión y el apoyo a las decisiones gubernamentales, o que mejore la eficiencia en programas y proyectos gubernamentales – no pueden ser alcanzados sin la participación complementaria de las legislaturas y la sociedad civil. Por ejemplo, la información puede permitir que las legislaturas monitoreen las decisiones y el desempeño del Ejecutivo. Pero sin la oportunidad para actuar con base en la información que reciben, su fiscalización no será efectiva y no habrá incentivos para corregir el desempeño.

En general, la transparencia y la participación pueden contribuir a asegurar que los otros elementos de un sistema presupuestario sólido puedan alcanzar su máximo potencial. Ciudadanos involucrados e informados proporcionan un contrapeso adicional al sistema presupuestario. Una participación más amplia profundiza el debate y crea un mayor consenso social en torno a decisiones y *trade off* difíciles.

## 5. Glosario de Términos

**Activo:** Los activos del Gobierno son cosas de valor que el Gobierno posee o controla. Los activos pueden incluir activos físicos (como terrenos, edificios, y maquinaria) y activos financieros (como efectivo, bonos, o acciones). A diferencia del sector privado, pocos Gobiernos llevan balances generales que lleven la cuenta del valor de sus activos y pasivos; sin embargo, muchos Gobiernos llevan registros de activos que enlistan los activos físicos. Los activos financieros generalmente son registrados como parte del proceso de administración de deuda.

**Año Fiscal:** El año fiscal es periodo contable de doce meses del Gobierno; frecuentemente no coincide con el calendario natural. El año fiscal lleva el nombre del año natural en el que termina.

**Asignación:** Se refiere a la autoridad legal concedida al Ejecutivo por el Legislativo de gastar los recursos públicos. La legislación de la asignación varía según sus características; algunas proveen de recursos a una secretaría completa, mientras otras proveen de recursos sólo a programas específicos. La asignación generalmente confiere la autoridad de gastar sólo en un año fiscal determinado. Sin embargo, las asignaciones permanentes o sostenidas autorizan el gasto a lo largo de varios años. Asignaciones suplementarias son algunas veces concedidas después de la ley de asignaciones anuales, si las cantidades otorgadas prueban ser insuficientes para alcanzar el propósito fijado.

**Balance Presupuestario:** Un presupuesto está en balance cuando los ingresos totales del Gobierno son iguales a sus gastos totales para un determinado año fiscal. Cuando el presupuesto no está en balance, es cuando se da un déficit o un superávit. Un déficit ocurre cuando los gastos exceden los ingresos, mientras que un superávit es cuando los ingresos exceden los gastos.

**Deuda:** La deuda gubernamental es la cantidad pendiente que el Gobierno debe a prestamistas privados en cualquier momento dado. Los Gobiernos piden prestado cuando tienen déficit, pero reducen la deuda pendiente cuando tienen superávit. Por lo tanto, la deuda esencialmente representa el total de los déficits anuales, menos los superávits, a través de los años. Los Gobiernos pueden obtener recursos directamente de una institución financiera, como lo es un banco, por medio de un préstamo. Los Gobiernos también pueden emitir bonos, que son comprados por empresas e individuos nacionales y extranjeros. Para efectos prácticos, los compradores de bonos gubernamentales prestan dinero al Gobierno con el acuerdo de que las cantidades serán reembolsadas en cierta fecha y que los intereses serán pagados periódicamente. Los pagos de intereses, también conocidos como el costo del servicio de la deuda, son una partida en los presupuestos gubernamentales.

Particularmente en países en desarrollo, el costo del servicio de la deuda puede consumir una gran proporción del gasto total, reflejando la deuda acumulada por estos países, así como las altas tasas de interés que deben pagar para contraer préstamos.

**Etiquetar:** Cuando los fondos han sido etiquetados significa que son dedicados a un programa o propósito en específico. En algunos casos, un flujo de ingresos en particular es etiquetado para un propósito en específico. Por ejemplo, los ingresos que resultan de los impuestos sobre el combustible son frecuentemente dedicados a los gastos relacionados con el transporte, como lo son la construcción de carreteras o subsidios para el sistema de transporte público.

**Exención de Impuestos:** Son concesiones o exenciones de una estructura presupuestaria “normal” que reducen la recaudación de los ingresos del Gobierno. Estos recortes en los impuestos son generalmente otorgados para alcanzar algún objetivo de política gubernamental, aunque también pueden ser el resultado de presión política. Siendo que el objetivo de política también puede ser alcanzado a través de un subsidio u otro tipo de gasto, la exención de impuestos esencialmente se considera como equivalente a un gasto presupuestario. Estimar las exenciones de impuestos, sin embargo, puede ser más complejo que estimar los gastos presupuestarios, en parte porque requiere de una definición y estimación precisa de los ingresos bajo una estructura tributaria “normal”, para subsecuentemente calcular los ingresos perdidos como resultado de la exención de impuestos.

**Extrapresupuestario:** El término generalmente se refiere a las transacciones del Gobierno que no están incluidas en la presentación anual del presupuesto. Existe una amplia variedad de arreglos, incluyendo fondos que se rigen por una legislación diferente y que son financiados por ingresos etiquetados específicamente para ese propósito. En otros casos, empresas del Gobierno tales como entidades de servicio público o aerolíneas tienen independencia en ciertos aspectos ; sin embargo, el Gobierno muy probablemente es el responsable último de “rescatar” a estas empresas si tienen problemas financieros. Las actividades extrapresupuestarias pueden no estar sujetas al mismo nivel de escrutinio o estándares contables como los programas del presupuesto anual (aunque deberían).

**Función (como en clasificación funcional):** Existen estándares internacionales (como las Estadísticas Financieras del Gobierno, del FMI) para clasificar los gastos e ingresos del Gobierno, de acuerdo con los propósitos para los cuales se realizaron las transacciones. Una clasificación funcional organiza el gasto del Gobierno de acuerdo a sus actividades y objetivos políticos – como salud, educación y transporte.

**Gasto:** Se refiere al gasto (o desembolso) del Gobierno. Los gastos se hacen para cumplir con una obligación gubernamental, generalmente expidiendo un cheque o pagando en efectivo. Pueden cubrir obligaciones incurridas en años fiscales anteriores o en el año fiscal en curso. Los gastos algunas veces son clasificados en capital y corriente. El gasto de capital son inversiones en activos físicos, como carreteras y edificios, que pueden ser usados por muchos años. El gasto corriente refleja el gasto en salarios, prestaciones, y otros bienes o servicios que son consumidos inmediatamente. El gasto real puede diferir de las cantidades establecidas en el presupuesto. Diferencias persistentes y significativas entre el gasto real y el presupuestado son una señal de debilidad en los sistemas de presupuesto y administración del gasto de un país.

**Ingresos:** Los ingresos o los impuestos son recursos que el Gobierno, como resultado de sus poderes soberanos, recolecta del público. Generalmente los ingresos incluyen impuestos sobre el ingreso de individuos y corporaciones, impuestos sobre la nómina, impuestos sobre valor agregado, impuestos de ventas, recaudaciones, e impuestos sobre el consumo. En contraste, las cuotas de recuperación son pagadas voluntariamente por la población a cambio de los bienes y servicios que el Gobierno provee. Siendo que el comprador recibe un beneficio directo (el bien o servicio) al pagar la cuota, ésta no se considera como un impuesto. Un impuesto que se incrementa conforme aumenta el ingreso de una persona es conocido como impuesto progresivo ; mientras que un impuesto regresivo es aquel en el que el contribuyente paga un menor porcentaje de su ingreso como impuesto, conforme éste aumenta.

**Insumos (inputs):** Este término se refiere a los bienes o servicios necesarios para proveer servicios gubernamentales. Por ejemplo, un insumo típico financiado por un presupuesto de salud serían los salarios de doctores y enfermeras, la construcción de clínicas y hospitales, y la compra de materiales médicos y medicinas. Todos son usados para proveer servicios gubernamentales de cuidado de la salud.

**Pasivo:** Un pasivo es una deuda que se le debe a alguien más. Para los Gobiernos, su deuda pública pendiente es su principal pasivo; refleja las cantidades que se pidieron prestadas y que deben ser pagadas en alguna fecha futura. Un pasivo contingente es el que depende de que ocurra un evento específico. Por ejemplo, si el Gobierno asegura la cosecha de los agricultores, se enfrenta al pasivo sólo en el evento de que haya una sequía o cualquier otra condición ambiental que reduzca la producción de la cosecha.

**PIB (Producto Interno Bruto):** Es el valor total de los bienes y servicios producidos en un país durante un año natural. El crecimiento económico es medido por el cambio del PIB de un año a otro.

**Política Fiscal:** La política fiscal se refiere a las acciones del Gobierno con respecto a los niveles agregados de ingresos y egresos, y los excedentes o déficits resultantes. La política fiscal es el medio principal por el cual el Gobierno influye en la economía. Una política fiscal “relajada” tiene la intención de estimular el crecimiento económico a corto plazo, incrementando el gasto del Gobierno o reduciendo los ingresos. Una política fiscal “restrictiva” contrae la demanda en el corto plazo, reduciendo el gasto o aumentando los impuestos; generalmente se aplica para constreñir la inflación. El Gobierno establece e implementa la política fiscal a través del presupuesto.

**Presupuesto:** Un presupuesto es un estado financiero completo del Gobierno, incluyendo gastos, ingresos, déficit o superávit, y deuda. El presupuesto es generalmente el principal documento de política económica; indica cómo planea el Gobierno usar los recursos públicos para alcanzar las metas políticas fijadas. Como documento de política fiscal, el presupuesto muestra la naturaleza y extensión del impacto del Gobierno en la economía. El presupuesto es preparado por el Ejecutivo y después generalmente es sometido al Legislativo para su revisión, rectificación, y aprobación como ley. El proceso de preparación del presupuesto empieza muchos meses antes de que empiece el año fiscal cubierto por el presupuesto, para que así pueda ser promulgado ley antes de que empiece al año fiscal.

**Presupuesto Incremental:** Un presupuesto incremental se refiere a un proceso de formulación del presupuesto que se enfoca solamente en un año y en cómo el presupuesto para cada programa difiere de los niveles aprobados para el año anterior. La presupuestación incremental es frecuentemente criticada por tener un enfoque restringido, que se concentra en cambios de recursos para programas existentes en lugar de tener la flexibilidad de atender la implementación de nuevas prioridades políticas, o eliminar programas de baja prioridad.

**Presupuesto Multianual:** Este término se refiere a los presupuestos que toman en cuenta más de un año. En algunos casos, esto significa que los Gobiernos aprueban presupuestos que especifican cantidades de gasto e ingresos por más de un sólo año. Por ejemplo, muchos estados de EEUU promulgan presupuestos que especifican cantidades de gastos e ingresos por dos años, y son conocidos como presupuestos bianuales. En otros presupuestos multianuales, sólo se aprueban los gastos e ingresos de un año, pero se incluyen estimaciones para los años subsecuentes, que reflejan el impacto multianual de programas y planes; estas estimaciones no establecen montos obligatorios para presupuestos futuros. Sin embargo, en

## **Notas Docentes: El Presupuesto del Sector Público**

algunos países que promulgan un presupuesto para un año, las estimaciones futuras asociadas a éste sirven como punto de partida para preparar el presupuesto del año siguiente. Esta aproximación es típica en países que utilizan un plan de gasto a mediano plazo ( Médium Term Expenditure Framework – MTEF).

**Presupuesto por Resultados:** Como definición general, la presupuestación por resultados se refiere al proceso presupuestario que integra información acerca del impacto del gasto gubernamental. En su forma más simple, la presupuestación por resultados pone más énfasis en los productos y resultados asociados con el gasto del Gobierno y toma en cuenta esta información al establecer los niveles de financiamiento. La presupuestación por resultados frecuentemente se asocia con darle a los administradores de los programas gubernamentales más flexibilidad para alcanzar alguna meta política en específico, dentro de los límites de un presupuesto establecido. La eficiencia del gasto, por lo tanto, es un objetivo importante. Los países en desarrollo (así como muchos países desarrollados), suelen carecer de los datos y la información necesaria para evaluar completamente los objetivos de desempeño; reunir dicha información no es una tarea fácil.

**Presupuesto Unificado:** El presupuesto unificado es una presentación del presupuesto en la cual los ingresos de todas las fuentes y el gasto para todas las actividades son consolidados.

**Productos / Resultados:** El desempeño de los programas gubernamentales se evalúa examinando si cumplieron con los productos y resultados deseados. Los productos son definidos como los bienes y servicios proporcionados por las dependencias gubernamentales. Algunos ejemplos son: horas de clases impartidas, vacunas aplicadas, o beneficios de desempleo pagados. Los resultados son un concepto más amplio, que incluye el impacto de los programas en indicadores sociales, económicos o de otro tipo, por ejemplo, si un incremento en horas de clases mejoró las calificaciones de los estudiantes, si la aplicación de más vacunas redujo las enfermedades, o si un aumento en beneficios de desempleo incrementó la equidad social. Los productos tienden a ser más fáciles de medir que los resultados. Además, factores que están más allá del control de un programa gubernamental pueden afectar los resultados, haciendo más difícil evaluar el impacto del programa. Por ejemplo, puede ser que al mismo tiempo de que se incrementen los beneficios de desempleo, aumente el número de gente en pobreza, como resultado de una reducción en la actividad económica.

**Referencia (base line):** Una referencia es el punto a partir del cual se miden los cambios propuestos en la política fiscal . No existe una aproximación universalmente aceptada para medir los cambios presupuestarios propuestos. Una aproximación es usar los niveles reales de gasto e ingreso del año fiscal anterior como punto de referencia. Otra aproximación es construir una referencia de servicios actuales (current services) que intente capturar el costo de continuar con políticas que se están aplicando, tomando en cuenta el impacto de la inflación, los cambios en el número de beneficiarios del programa, y otros factores.

**Reservas de Contingencia:** Las reservas de contingencia son fondos determinados para cubrir necesidades imprevistas e inevitables (como el costo presentado por un desastre natural), que pueden ocurrir durante el año presupuestario. Los fondos de contingencia pueden ser una aproximación prudente para determinar los costos que pueden presentarse durante al año fiscal, sin que sus especificaciones puedan conocerse en el momento en el que se prepara el presupuesto. Por otro lado, dichos fondos pueden prestarse a abusos si no son acompañados por mecanismos estrictos de rendición de cuentas.

**Sistemas Contables:** Los sistemas contables registran las transacciones financieras. Los dos principales sistemas contables son la contabilidad a base de efectivo y la contabilidad acumulada. Los sistemas de contabilidad a base de efectivo reconocen transacciones y eventos que implican recibir o pagar efectivo; no reconocen eventos en los que no se maneja efectivo. Los sistemas de contabilidad acumulada, por el otro lado, registran pagos y recibos en el momento en el que las partes adquieren un compromiso, no cuando el efectivo cambia de mano. Por ejemplo, un sistema de contabilidad acumulada registraría la compra de helicópteros navales cuando el Gobierno firma el contrato para adquirirlos, no cuando los helicópteros son entregados y pagados (lo cual sería en el caso de un sistema de contabilidad a base de efectivo). Un sistema de contabilidad acumulada identifica al compromiso como el evento que tiene importancia económica, más que el intercambio de efectivo por bienes o servicios. La mayoría de los Gobiernos utilizan sistemas de contabilidad a base de efectivo.

**Subvenciones:** Las subvenciones son fondos que el Gobierno nacional desembolsa directamente a niveles más bajos del Gobierno, corporaciones, organizaciones no lucrativas, e individuos. Algunas subvenciones son otorgadas para propósitos específicos, requiriendo que los destinatarios cumplan con ciertas condiciones o requisitos. En otros casos, las subvenciones pueden ser usadas para cualquier propósito que el destinatario considere importante. Por ejemplo, un Gobierno nacional puede hacer subvenciones a Gobiernos estatales y locales para propósitos generales de apoyo a sus operaciones, o bien puede proveer subvenciones destinadas a programas específicos, como la construcción de carreteras o la compra de libros de texto.

**Transparencia:** La transparencia fiscal y presupuestaria se refiere a la disponibilidad pública de información completa, precisa, oportuna, y útil sobre las actividades financieras de un Gobierno. La transparencia es, en parte, un fin en sí mismo: los contribuyentes tienen el derecho de saber qué es lo que el Gobierno hace con su dinero. Los esfuerzos por aumentar la transparencia también pueden ayudar a mejorar la rendición de cuentas y reducir la corrupción. El Código de Transparencia Fiscal del FMI (Code on Fiscal Transparency) establece un estándar internacional para la transparencia. El código es construido en torno a los siguientes estándares: los papeles y responsabilidades del Gobierno deben ser claros; la información sobre las actividades del Gobierno debe ser proporcionada al público; la preparación, ejecución y reporte del presupuesto deben realizarse de manera abierta, y la información fiscal debe ser sometida a organismos independientes. Además, el International Budget Project afirma que la transparencia es más significativa si está acompañada por la participación de la sociedad civil y el Legislativo en el proceso presupuestario. El IBP, Idasa, y otras ONG han ido desarrollando estándares que integran los objetivos de transparencia y participación.