

## INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO

**\*\*Miguel Ángel Cornejo Rallo**

### El Presupuesto y la Gestión Pública

Independiente del enfoque con que se analice la gestión pública, el tema del Presupuesto, del proceso presupuestario o de la administración presupuestaria es fundamental. Según Sanz (2001: 161), el Presupuesto es un elemento clave en la gestión pública sea cual sea el tipo de organismo o nivel de gobierno ya que recorre todos sus componentes y está detrás de cada uno de los aspectos de la gestión pública.

Peters (1999: 397) pone énfasis en la dimensión política del Presupuesto, señalando que entre los procesos políticos que afectan a las administraciones públicas, es posible que el proceso presupuestario sea el más importante.

El análisis de la dimensión política releva el hecho de que la iniciativa para formular el Presupuesto del Sector Público normalmente radica en el Gobierno o poder ejecutivo. Esto implica que el partido político o la coalición de partidos políticos en el Gobierno reflejará en su propuesta de Presupuesto su respectivo programa de gobierno, sus políticas públicas y sus programas de implementación. Sin embargo, la aprobación de dicho Presupuesto requiere de la participación del Poder Legislativo, lo que introduce un equilibrio entre las fuerzas que participan en los poderes del Estado en un régimen democrático.

Cabe destacar, sin embargo, que el fenómeno presupuestario contiene otros aspectos o dimensiones como el económico, el jurídico y el de gestión.

Desde la perspectiva económica se destaca el hecho de que el proceso presupuestario conlleva el problema de la asignación de recursos en la economía. Los enfoques económicos se centran en analizar como el Presupuesto y su composición afectan la función de bienestar de la sociedad. (Petrei 1997: 4).

El enfoque jurídico tiene dos dimensiones claves. La primera, releva el hecho de que el Presupuesto del Sector Público es, en última instancia, una ley (Sanz, 2001). Ello implica que parte de la discusión presupuestaria se realiza en el Parlamento, donde las distintas fuerzas políticas tienen un espacio institucional para el análisis. La segunda dimensión destaca la importancia de un marco jurídico sólido para enmarcar el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del proceso presupuestario.

Desde el ámbito de la gestión pública, el Presupuesto es una dimensión fundamental. Cualquier organismo público requiere de recursos financieros para realizar sus tareas encomendadas. El Presupuesto no sólo es el instrumento por el cual se establece la estimación de los recursos financieros con que contará un organismo para un periodo dado, también establece las áreas o ámbitos a que se destinan dichos recursos. De ahí que el Presupuesto recorra todos los componentes de la gestión pública.

Desde esta perspectiva pueden analizarse los aspectos específicos de la gestión presupuestaria (*budgetary management*), de los procesos de contabilidad gubernamental y de la administración de fondos que deben realizarse en los organismos públicos. Este conjunto de procesos, y sus interrelaciones, conforman la administración financiera de las instituciones públicas (Makón 2000).

El Presupuesto del Sector Público está sometido a una serie de principios que otorgan un marco para la administración presupuestaria y financiera. Estos principios se pueden agrupar en políticos, contables y económicos (Sanz, 2001). Los principios políticos son 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 al tenor de la mayor complejidad y amplitud de los sectores públicos modernos y del mayor protagonismo del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario.

Es importante tener presente que si bien el Presupuesto es un documento que refleja los gastos y los ingresos previstos para un ámbito determinado del Sector Público en un período de tiempo, dicho producto es sólo una faceta o manifestación de un proceso continuo de toma de decisiones presupuestarias. Si se observa cualquier aspecto de todo el sistema presupuestario aisladamente se pierde la importante interacción que se da entre todas las partes. Por ello, es relevante entender 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. La formulación del Presupuesto, cuando el Ejecutivo elabora el proyecto del Presupuesto; la aprobación, cuando el proyecto del Presupuesto puede ser debatido, modificado, y aprobado por el poder legislativo; la ejecución, cuando el Gobierno ejerce los recursos públicos especificados en la ley; y la auditoría y evaluación. La formulación inicial del Presupuesto ocurre casi exclusivamente dentro del poder ejecutivo o el 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 o Hacienda— coordina y administra la formulación del Presupuesto, solicitando información de Departamentos o Ministerios 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 o Ministerios involucrados y los objetivos que se estén tomando en cuenta.

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 lineamientos generales del Presupuesto están determinados, en parte, por las proyecciones de indicadores claves 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, etc.

La segunda etapa del ciclo presupuestario ocurre cuando la propuesta del Ejecutivo es discutida en el Legislativo y, posteriormente, 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.

La implementación o ejecución del Presupuesto ocurre una vez que la ley es promulgada y publicada. 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.

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 siempre son gastados con los propósitos originales. Las desviaciones pueden deberse a decisiones políticas conscientes o ser el resultado de cambios en las condiciones económicas.

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 presupuestario. Los reportes del desempeño son necesarios para asegurar el mejor uso posible de los recursos públicos.

## El Estudio del Presupuesto del Sector Público

El estudio del Presupuesto del Sector Público tiene una vasta tradición (Shafritz y Hyde, 1999). A principios del siglo XX la discusión se centró en el rol del Presupuesto como un instrumento de control democrático, que permitiera correlacionar la acción legislativa y ejecutiva, así como un instrumento para lograr eficiencia y economía administrativa (Willoughby 1999). Barzelay (1999) explica este proceso como el resultado de la caótica situación de la Administración Pública estadounidense en materia de administración presupuestaria durante la segunda mitad del siglo XIX. El resultado de este proceso permitió establecer procedimientos estandarizados para formular presupuestos, para solicitar fondos, así como estructuras y clasificaciones homogéneas de la información presupuestaria.

A mediados del siglo XX la discusión teórica se centró en la definición de criterios que permitieran lograr una adecuada asignación de los recursos públicos incluidos en un Presupuesto, es decir, en los aspectos puramente económicos del gasto público (V. O. Key Jr. 1999; Lewis 1999).

Durante la segunda mitad del siglo XX se producen importantes desarrollos teóricos en la materia. Se introducen los conceptos de Presupuesto por Programas o PPBS -*Planning Programming and Budget System*- (Schick 1999) y Presupuesto de Base Cero o ZBB -*Zero Base Budget*- y se destacan las interrelaciones entre las nuevas condiciones inestables en el funcionamiento de las economías, los procesos presupuestarios y las reformas posibles de introducir en esta materia (Caiden 1999, 2001; Peters 1999).

Pero sin duda que uno de los aportes más importantes es la introducción del concepto de "incrementalismo". En su obra *The Politics of the Budgetary Process* (1964), Aaron Wildavsky explica las pautas de cambio observadas en los presupuestos donde se evidenció que estos aumentaban en forma estable y previsible. El autor observó una tendencia marcada del poder legislativo a asignar los mismos incrementos porcentuales al Presupuesto de un organismo público año tras año. Peters (1999) explica que de este

modo, los legisladores pueden minimizar sus costos de toma de decisiones y concentrarse en los casos más importantes y excepcionales y no en las decisiones más ordinarias.

Dos factores fundamentales del proceso presupuestario operan a favor de los resultados incrementales. El primero es la gran magnitud del proceso mismo. El presupuesto público típico involucra tomar decisiones que asignan un porcentaje importante de los recursos de la economía. Las decisiones deben tomarse en un tiempo relativamente breve, bajo gran presión política. Por consiguiente, se observa una marcada tendencia a aceptar la distribución existente de los gastos como algo dado, concentrándose, en las desviaciones de las pautas existentes. Muchas veces, tampoco se dispone del equipo analítico requerido para una revisión completa anual del presupuesto. La segunda característica del proceso presupuestario que ayuda a producir soluciones incrementales es la naturaleza secuencial y repetitiva de la presupuestación, donde los actores que participan en el proceso permanecen por periodos superiores a la vigencia del presupuesto lo que les permite generar estrategias de mediano plazo.

Para los años 80 la discusión teórica respecto del fenómeno presupuestario ya se había consolidado. Nace un nuevo *journal* especializado llamado *Public Budgeting and Finance*. Algunos autores presentan desarrollos altamente especializados en la materia como Aaron Wildavsky, Naomi Caiden, Lance LeLoup, Irene Rubin, John Mikesell y Alen Schick (Shafritz y Hyde 1999).

En la actualidad es posible encontrar importantes obras en la materia, tales como, *Public Budgeting Systems* de Ronald W. Johnson y Robert D. Lee; *Fiscal Administration* de John Mikesell; *Public Budgeting in America* de Thomas D. Lynch; *Handbook of Budgeting* de William R. Lalli; *Handbook of Government Budgeting* de Roy T. Meyers (editor); *The Politics of Public Budgeting* de Irene Rubin; y *The New Politics of the Budgetary Process* de Aaron Wildavsky y Naomi Caiden.

## El Presupuesto del Sector Público en Chile

El análisis de la Ley de Administración Financiera permite derivar que la piedra angular del sistema presupuestario chileno es la elaboración de un presupuesto para el ejercicio del año fiscal, el que es aprobado por ley, y que se denomina Presupuesto del Sector Público. No obstante esto, el sistema presupuestario está constituido además, por un programa financiero de mediano plazo.

El Presupuesto del Sector Público, consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos. Todos los ingresos que percibe el Estado se reflejan en este presupuesto, sin perjuicio de mantener su carácter sectorial o institucional. Además, todos los gastos del Estado están contemplados en él.

Los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos. Se entiende por egresos públicos los pagos efectivos y por compromisos, las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario.

El ejercicio presupuestario coincide con el año calendario, debiendo las cuentas del ejercicio presupuestario quedar cerradas al 31 de diciembre de cada año. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporan al presupuesto siguiente. Asimismo, a partir del 1º de enero de cada año no puede efectuarse pago alguno sino, con cargo al presupuesto vigente.

Tanto en el programa financiero como en el presupuesto se establecen las prioridades y se asignan recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponda elaborar a los Servicios integrantes. En los presupuestos de los servicios públicos regidos por el Título II de la Ley Nº 18.575, se deben explicitar las dotaciones o autorizaciones máximas relativas al personal.

El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público. Comprende previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal. La compatibilización de los presupuestos anuales con el programa financiero permite formular la política financiera de mediano plazo del sector público.

La elaboración, tanto del programa financiero como del Presupuesto del Sector Público, se rige por un calendario de formulación. El Ministro de Hacienda tiene la responsabilidad de especificar dicho calendario, lo que permite coordinar las acciones de los Servicios entre sí y con las administraciones regionales y locales.

El presupuesto debe quedar totalmente tramitado a más tardar el 1 de diciembre del año anterior a su vigencia. En el "Diario Oficial" sólo se publica un resumen de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado. Le compete, además, sólo a dicha Dirección, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Asimismo, le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República.

Durante el mes de diciembre, la Dirección de Presupuestos debe dictar las normas para la ejecución presupuestaria del año siguiente. Estas normas pueden ser ampliadas o modificadas, por resolución fundada, durante el ejercicio presupuestario. Asimismo, debe proponer al Ministro de Hacienda, un programa de ejecución del presupuesto y confeccionar programas de gastos denominados Programas de Caja, donde fija el nivel y prioridad de los mismos.

En conformidad al programa de ejecución se ponen fondos a disposición de cada Servicio por cuotas periódicas, las que se autorizan mediante el Programa de Caja Mensual. Los Servicios pueden efectuar giros globales con cargo a las sumas autorizadas en el Programa de Caja Mensual.

Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias también son establecidas por Decreto en el mes de diciembre. Estas normas pueden ser modificadas por Decreto fundado durante el ejercicio presupuestario. No obstante, sólo por ley puede autorizarse la transferencia de fondos entre Ministerios, el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que, previamente, hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público, aportes a las empresas del Estado, sean públicas o sociedades anónimas, no incluidas en dicha ley y la concesión de aporte fiscal a municipalidades.

Igualmente, sólo por ley puede autorizarse el incremento de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuestos fija anualmente. Para este efecto, la referida ley debe establecer, de acuerdo a los conceptos que considere su estructura y el clasificador presupuestario en aplicación, los gastos que se comprenderán en dichas sumas globales, aquellos que se exceptuarán, y los márgenes de aumento de los gastos de capital no financieros que se eximirán de autorización legal.

Hasta ahora se ha destacado la importancia del proceso presupuestario. Sin embargo, la Ley Orgánica de Administración Financiera establece que la administración financiera de las instituciones públicas incluye además a los procesos de contabilidad y de administración de fondos.

Como subsistemas, estos procesos están regidos por normas comunes que buscan asegurar la coordinación y la unidad de la gestión financiera del Estado. Lo anterior implica que el sistema de administración financiera del Estado en Chile es altamente complejo y comprende a un conjunto de procesos administrativos que les permiten a las instituciones públicas la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado.

La administración de fondos es el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del sector público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto.

El sistema opera sobre la base de asignaciones globales de recursos, las que se efectúan a través de la Cuenta Única Fiscal, abierta en el Banco del Estado de Chile formada por la cuenta principal y las subsidiarias. La cuenta principal, administrada por la Tesorería General de la República, se destina al ingreso de las recaudaciones y el egreso de los giros globales. Estos últimos deben depositarse en las cuentas subsidiarias pertenecientes a los respectivos Servicios.

Por su parte, el sistema de contabilidad funciona sobre la base de una descentralización de los registros contables a nivel de los Servicios, conforme la normativa emitida por la Contraloría General de la República, quien además centraliza la información global en estados financieros de carácter general. Dicho sistema abarca a la totalidad del Sector Público y considera clasificaciones uniformes que permitan la integración de las informaciones necesarias para la opción de decisiones por las distintas jerarquías administrativas.

En este sistema de administración financiera, las clasificaciones presupuestarias ocupan un rol fundamental. Primero, establecen la normalización y estandarización de los diversos conceptos asociados a ingresos y gastos; segundo, proporcionan información para la toma de decisiones, y permiten vincular el proceso presupuestario con la planificación del Sector Público. Tercero, las clasificaciones utilizadas posibilitan el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local.

## Referencias

- Albi, Emilio (et. al.) (1997) *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Editorial Ariel, España.
- Barzelay, Michael (1999) *Atravesando la Burocracia. Clásicos de la Administración Pública*, Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores), F. C. E., México.
- Caiden, Naomi (1999) *El presupuesto público: entre la incertidumbre y la inestabilidad*, en *Clásicos de la Administración Pública*, Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores), F. C. E., México.
- Caiden, Naomi (2001) *La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la disciplina*, en *Administración Pública*, Lynn, N. y Wildavsky, A. (Compiladores), F. C. E., México.
- Corona, Juan Fco. (1987) *Una introducción a la teoría de la decisión pública ("public choice")*, INAP, Alcana de Henares, España.
- DIPRES (2005) *El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización*, Chile, en ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl))
- DIPRES (2013) *Instrucciones para Ejecución de Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2013*, en ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl))
- Lewis, Verne B. (1999) *Hacia una teoría de la presupuestación*, en *Clásicos de la Administración Pública*, Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores), F. C. E., México.
- Makón, Marcos (2000) *Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina*, Documento N° 3, Serie Gestión Pública, CEPAL – ILPES, Chile.
- Peters, Guy B. (1999) *La Política de la Burocracia*, F. C. E., México.
- Petrei, Humberto (1997) *Presupuesto y Control*, Banco Interamericano de Desarrollo, USA.
- Sanz, Andrés (2001) *Gestión y Presupuesto*, en *La Nueva Gestión Pública*, Blanca Olias de Lima (Coordinadora), Editorial Prentice-Hall, México.
- Schick, Allen (1999) *El camino a PPB: las etapas de la reforma presupuestaria*, en *Clásicos de la Administración Pública*, Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores), F. C. E., México.
- Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores) (1999) *Clásicos de la Administración Pública*, F. C. E., México.
- V. O. Key, Jr. (1999) *La falta de una teoría presupuestaria*, en *Clásicos de la Administración Pública*, Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores), F. C. E., México.
- Wildavsky, A. (1989) *La Política del Proceso Presupuestario*, Ediciones Prisma, México.
- Willoughby, W. (1999) *El movimiento en pro de la reforma presupuestaria en los Estados Unidos*, en *Clásicos de la Administración Pública*, Shafritz, J. y Hyde, A. (Recopiladores), F. C. E., México.