

Algunos aspectos del Presupuesto por programas

Dr. OSCAR GANDARILLAS V.,
Asesor OPEX de Naciones Unidas,
en Presupuesto.

I—RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO

1.—Diferencia en la interpretación del Presupuesto.

Uno de los temas que suscitan los debates más apasionados es el que se refiere a los ingresos y gastos públicos. El presupuesto interesa a gobernantes y gobernados en general. Se pretende que la justificación más sólida de un régimen proviene de la administración económica y de la cuantificación de las obras que se atribuye el mismo; la oposición por su parte, baraja cifras para demostrar la incapacidad de los que tienen en sus manos las finanzas públicas. La discusión del presupuesto, sensiblemente no tiene siempre como respaldo la imparcialidad del juicio técnico; con frecuencia los argumentos tienden a defender o atacar posiciones de grupo o partido. Para verificar esta afirmación, basta comparar en nuestros países, un informe oficial con los documentos emanados de la oposición o escuchar un debate parlamentario en materia de finanzas; las diferencias son tan extre-

mas, que uno se pregunta si las cifras han perdido súbitamente su significado. En parte, esto se debe a que los análisis de los egresos pueden referirse a cifras iniciales del presupuesto, a valores codificados considerando la serie de modificaciones introducidas durante su ejecución, a valores transferidos o autorizados por la Contraloría, a las órdenes de pago emanadas del Tesoro, o finalmente al gasto efectivo; existiendo, por supuesto, grandes diferencias en los resultados. Además, el grado de confiabilidad de las estadísticas fiscales, en los países subdesarrollados es mínima, aparte de que la información que proporcionan es muy pobre. Naturalmente existen excepciones.

2.—**Supuestos falsos**

La confusión intencionada o la que proviene simplemente de la falta de conocimiento, causa en nuestros países un enorme perjuicio; son aceptadas afirmaciones dogmáticas como: el Estado es un pésimo administrador; el presupuesto absorbe los escasos recursos del pueblo sin ofrecer ninguna compensación en su favor; el crecimiento permanente y desmesurado del gasto público agota al sector privado; los déficits presupuestarios son sinónimo de incapacidad de los gobernantes o pruebas de peculados y malversaciones, etc. Existen, cuando menos una docena de estas sentencias pseudocientíficas, como argumentos demoleedores que utilizan los grupos interesados y aún el ciudadano común, que llega a desconfiar de la justificación no de un Gobierno u otro solamente, sino de la razón de ser del mismo Estado.

Es una obligación rectificar los juicios erróneos, analizando la naturaleza y el significado del presupuesto como un instrumento de acción gubernamental y no como un simple documento contable y de responsabilidad legal.

3.—**Importancia del Presupuesto en la vida del Estado.**

Mientras el Estado sea la máxima entidad ordenadora, existirán funciones u objetivos institucionalizados que cumplir, me-

diante servicios u obras cuyo costo, en forma de previsiones figuraran en los presupuestos del sector público. En cualquier caso, el presupuesto constituye un instrumento imprescindible, que sirve para racionalizar el gasto, procurando maximizar los resultados al menor costo.

Existen dos tesis opuestas sobre el papel del presupuesto.

4.—**Presupuesto Tradicional.**

La primera considera que los gastos públicos interfieren al normal desenvolvimiento de la economía, al sustraer recursos que en manos privadas podrían destinarse al ahorro y la inversión, para mantener una frondosa planta de funcionarios. Esta tesis desea que los gastos se reduzcan y que el presupuesto no cause problemas ni perjudique al sector privado. Esta filosofía origina el presupuesto tradicional, que, para no andar con rodeos, constituye una lista de ingresos y gastos, con predominio de sueldos, asignados por dependencias o instituciones. No existe previsión ni plan que oriente o condicione los gastos del Gobierno, los recursos destinados a las inversiones en mínima escala, se diluyen en obras y proyectos aislados y de interés local. Aunque se considera que el presupuesto tradicional es un instrumento neutro en el proceso económico, de hecho, produce efectos anárquicos, sumamente perjudiciales, porque los encargados de su ejecución, al no tener idea de los principios presupuestarios y sus relaciones con el desenvolvimiento económico, agravan las fluctuaciones coyunturales, al sumar los efectos del gasto público a las crisis periódicas. La filosofía del presupuesto tradicional está inspirada en el propósito de fiscalizar la corrección de los gastos públicos en el aspecto legal y formalista y averiguar cuánto gasta el Gobierno.

5.—**Presupuesto por Programas.**

En oposición al criterio anterior, desde hace una década, los países de economía dependiente, vienen utilizando un nuevo sistema presupuestario, que reconoce el papel activo del Estado en

la economía y que guarda estrecha relación con las labores de planificación económica y social. Esta nueva técnica, denominada presupuesto por programas, tiene como filosofía realizar obras: construir caminos, escuelas, hospitales, usinas hidroeléctricas, viviendas de interés social, fomentar la agricultura, la industria, adiestrar personal calificado, facilitar servicios de seguro y asistencia sociales, entre las principales.

Este sistema presupuestario, en lugar de asignar recursos a las instituciones, financia programas estructurados en base a recursos humanos y materiales, con indicación concreta de metas, plazos, costos y organismos responsables de su ejecución. En este caso, no prevalece el criterio empírico en cuanto a la naturaleza y efectos del gasto público; se reconoce que el presupuesto tiene influencia en varios terrenos:

6.—Presupuesto por Programas y Política Económica.

El presupuesto considerado en su doble aspecto de ingresos y gastos, permite seleccionar los objetivos económicos de la actividad gubernamental; coordinar los esfuerzos de los sectores público y privado; determinar la cuota del ingreso nacional que debe tomar el Estado; atenuar las fluctuaciones del ciclo económico, incrementando o disminuyendo el flujo de ingresos y gastos; participar activamente en el proceso de ahorro e inversión; aplicar una política de transferencias al sector privado para una mejor redistribución del ingreso; apoyar una política de pleno empleo, etc.

7.—Presupuesto por Programas y Planificación.

Por otra parte, el nuevo sistema presupuestario, mantiene una relación directa con los planes, destinando los egresos corrientes y las inversiones a la prestación de servicios indispensables y a la ejecución de obras de desarrollo, mediante PROGRAMAS, que constituyen unidades: de asignación de recursos, ejecución, control y evaluación de resultados. En esta forma, el pre-

supuesto por programas, constituye un contrato entre el Gobierno y el pueblo, por el que este último facilita los recursos y el primero se obliga a realizar determinadas obras, con medios, costos y plazos preestablecidos. El análisis fiscal no se interesa sólo por cuantificar los gastos de las instituciones, sino por demostrar las realizaciones mediante programas de los presupuestos de servicios y de desarrollo.

8.—Presupuesto por Programas y Administración.

También se debe destacar que el presupuesto moderno es el instrumento de administración más eficaz, porque a través de él se planean las estructuras de las dependencias de la administración pública, se controla su funcionamiento y se coordinan las labores.

Resumiendo, se puede indicar que el presupuesto por programas es el instrumento de realizaciones del Gobierno a corto plazo; de manera que los ejecutivos, ya no pueden considerar el presupuesto como una lista de ingresos y sueldos, sino como un plan periódico de trabajo, que consigna programas definidos, con pleno conocimiento de sus efectos en el desenvolvimiento económico y social de nuestros países.

II.—ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESUPUESTOS MODERNOS

1.—Desconocimiento de los Sistemas Presupuestarios Modernos.

En algunas ocasiones, aún a niveles de información seleccionada se formulan apreciaciones alejadas de los principios técnicos en materia presupuestaria. De buena fe o asumiendo una posición definida, se ataca la estructura del presupuesto por programas, propugnando directa o indirectamente, con el pretexto de falta de claridad, flexibilidad o sistematización, volver a un presupuesto sencillito, que sea una lista de ingresos y gastos; en el fondo, se nota la influencia de tesis superadas hace muchos años,

asumiendo la defensa del presupuesto tradicional, obedeciendo a prejuicios contra los nuevos sistemas presupuestarios.

2.—Perjuicios derivados de la confusión de conceptos técnicos.

Sobre el particular, conviene expresar que la sistematización y la claridad no deben confundirse con el empirismo y que, por temor a las estructuras y procesos, resulta incorrecto mantener prácticas anticuadas, que no pasan de distinguir los rendimientos del presupuesto tradicional.

Una lista de ingresos y gastos contablemente nivelados, sin sentido de previsión programada, que cuida sólo del aspecto legal y los distributivos de personal, que postula el control financiero e ignora la verificación de los avances físicos, que asigna recursos a instituciones y no a programas, que no distingue una actividad de un proyecto de desarrollo, que confusamente quiere oponer un egreso corriente a otro de capital, evidentemente merece el calificativo de documento deficiente, que no cumple los requisitos de sistematización, flexibilidad y claridad, entre otros.

La observación anterior es del dominio de cualquier estudiante de los primeros cursos de las Facultades de Economía o Administración, de manera que los esfuerzos por restaurar el uso del presupuesto tradicional o una nueva versión del mismo, resultan improcedentes y no pueden ser considerados en el nivel técnico.

3.—Evolución de los sistemas presupuestarios en Latinoamérica.

Es conocido que en los países Latinoamericanos, la evolución del presupuesto, con variantes de grado, en líneas generales ha seguido las siguientes etapas:

1. Presupuesto tradicional, simple lista de ingresos y gastos.
2. Presupuesto dividido en Operación y Capital, basado en una distinción elemental de la naturaleza económica de los gastos, asignados por instituciones.

3. Presupuesto por programas, dividido en Operación y Capital, que asigna recursos a unidades definidas (PROGRAMA) para egresos corrientes o de inversión, especificando: metas, medios, plazos, costos y organismos responsables de su ejecución.
4. Presupuesto por programas, dividido en Servicios y Desarrollo.

El Presupuesto de Servicios incluye las previsiones de gasto destinadas a financiar las labores que ordinariamente realiza el Estado, como las Funciones Legislativa, Jurisdiccional, Defensa, Policía y las de carácter administrativo.

El Presupuesto de Desarrollo comprende los programas derivados de los planes de largo y mediano plazo y que contribuyen al desarrollo económico y social. Los dos presupuestos pueden incluir gastos corrientes e inversiones, aunque su proporción varíe fundamentalmente en uno y otro.

Esta última estructura corrige el error de considerar sólo los egresos de capital como componentes de los programas de desarrollo, excluyendo los gastos corrientes. Así como la construcción de carreteras, de usinas hidroeléctricas, de refinerías de petróleo, constituyen programas de desarrollo, la nueva concepción sostiene que también los egresos destinados a la educación superior y técnica, a la protección de la salud, a la prospección e inventariación de recursos naturales, a la investigación, a la elaboración de proyectos, entre otros, constituyen inversiones a mediano o a largo plazo, aunque una gran parte de esos programas contengan egresos corrientes. Este planteamiento es aceptado inclusive por organismos de financiamiento externo, habiéndose institucionalizado el uso del término "preinversiones".

4.—Claridad, sistematización y consistencia del Presupuesto.

El presupuesto por programas no puede atentar contra el requisito de claridad, que es una simple consecuencia de la aplica-

ción de otros principios que utiliza, como los de: programación, universalidad, unidad, especificación, acuciosidad, periodicidad, etc.; al contrario, se caracteriza por la variedad y riqueza de información que proporciona al técnico y al lego en la materia.

Un presupuesto estructurado, ordenado, que correlaciona sus diferentes elementos y partes; que especifica metas, recursos, costos, plazos, que identifica la unidad ejecutora responsable de cada programa, sin lugar a dudas es un presupuesto sistemático y consistente.

5.—Flexibilidad presupuestaria derivada del uso de las clasificaciones.

La flexibilidad del presupuesto por programa deriva de la variedad de clasificaciones que utiliza y que constituyen verdaderas coordenadas sobre las que descansa su estructura. Entre otras se tienen las siguientes clasificaciones:

La económica, que indica la naturaleza de los egresos corrientes y de capital, permite agrupar los gastos en un nivel de mayor agregación, en programas de servicios y de desarrollo.

La funcional reúne los egresos en: Servicios Generales o Administrativos, Servicios Sociales y Comunes y Servicios Económicos, los que a su vez pueden subdividirse.

La clasificación institucional, permite averiguar el monto de los gastos de cada dependencia u organismo, sumando el valor de los programas conducidos por cada uno de ellos.

La clasificación por objeto del gasto, indica los bienes y servicios que el Gobierno compra para desarrollar sus actividades: gastos en personal, materiales y suministros, bienes muebles permanentes, transferencias, inversiones, etc.

La clasificación por programas, identifica y selecciona las unidades de asignación, ejecución, control y evaluación, como núcleos principales de la nueva técnica presupuestaria.

La clasificación de resultados, cuantifica los logros alcanzados mediante la ejecución de los programas presupuestarios.

La clasificación geográfica reúne los egresos por divisiones territoriales.

Además, se tienen una serie de clasificaciones combinadas, que permiten realizar análisis fiscales desde varios puntos de vista, como el económico-funcional, el económico-institucional, etc.

6.—Presupuesto por programas como expresión de una técnica moderna.

Como se puede apreciar, el presupuesto por programas en su forma y contenido utiliza un sistema moderno; mantiene relaciones íntimas con la política económica, con la planificación y la administración; utiliza conceptos definidos como las funciones, programas, actividades, proyectos; una serie de clasificaciones que le confieren un alto grado de flexibilidad, etc..

A medida que la técnica avanza, la aparente complejidad de los procesos y estructuras se simplifica; con un mínimo de esfuerzo la mecanización y la automatización, como subproductos de la ciencia facilitan y abrevian las labores más tediosas del hombre. Sostener una posición contraria, significaría, que a título de buscar instrumentos sencillos y claros, se estaría impidiendo utilizar los beneficios de la técnica, prefiriendo el presupuesto tradicional al presupuesto por programas; lo que equivaldría, valiéndonos de un símil a renunciar en las labores agrícolas, al uso de un tractor moderno para seguir utilizando el arado de palo a tracción de sangre, aduciendo que el mecanismo del primero es demasiado complejo y que carece de claridad y sistematización.

En resumen, se puede afirmar, en base a la experiencia no de un caso aislado, sino de la mayoría de los países Latinoamericanos, que el presupuesto por programas es un instrumento de ejecución del Gobierno, que juntamente con la planificación y la racionalización administrativa, constituyen los medios más adecuados para la lucha contra los complejos y delicados problemas del subdesarrollo.

III.—EL PRESUPUESTO Y LAS NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO GLOBAL DE LOS PLANES

1.—Incremento de los gastos públicos.

La temática de los problemas fiscales en los países de economía dependiente, enfatiza las necesidades insatisfechas, como consecuencia del constante incremento de los gastos públicos y las limitaciones de los ingresos.

La permanente debilidad fiscal, junto con otros factores, parece constituir una característica de los países de economía atrasada, ensombreciendo el panorama de la Hacienda Pública, que se debate entre la constante penuria y los esfuerzos que a veces no son suficientes ni para sufragar el costo de la administración. A esto debe agregarse el monto de las necesidades de financiamiento global de los planes de desarrollo, considerando tanto las inversiones como el gasto corriente previstos, para el cumplimiento de las metas anuales, quinquenales o decenales.

2.—Amplitud de las necesidades de financiamiento de los Planes.

La ejecución de los planes no considera solamente necesidades de inversión en bienes y obras de capital, para elevar la productividad e incrementar el volumen del producto bruto interno, sino que para ese fin, contempla una serie de gastos, anteriores o simultáneos, como los de prospección e inventariación de recursos, investigaciones generales o aplicadas, adiestramiento de personal, estudio y elaboración de proyectos, reformas administrativas para aumentar la capacidad de los organismos públicos y programas de carácter social destinados a proteger el capital humano. Estos egresos, corrientes y de capital, sumados al valor de los proyectos específicos sectoriales y a los gastos de administración general, constituyen las necesidades totales de financiamiento global de las economías exportadoras de productos básicos o primarios.

3.—**Asimetría de ingresos y egresos fiscales.**

La magnitud de estos requerimientos sobrepasa las posibilidades de financiamiento interno, motivo por el que los planes de desarrollo consideran como un arbitrio necesario, de carácter temporal en la primera etapa, el financiamiento externo, para autogenerar posteriormente el ahorro y la inversión indispensables.

Esta asimetría entre las posibilidades de financiamiento interno y el monto de los gastos públicos, explica en parte la dificultad de equilibrar los presupuestos de los países en vías de desarrollo en el corto período anual, siendo aconsejable que el principio de equilibrio financiero, se cumpla dentro de los ciclos económicos, toda vez que los ingresos y egresos públicos, además de atender las obras de desarrollo que duran varios años, deben procurar compensar las fluctuaciones del ciclo económico.

4.—**Incumplimiento de principios presupuestarios.**

Las limitaciones de financiamiento en los países de economía dependiente, se agravan por la falta de cumplimiento de los principios básicos en materia de presupuesto.

a) **Universalidad y Unidad.**

Una característica de nuestros países consiste en la atomización del sector público y en consecuencia, de sus ingresos y gastos, en una serie interminable de presupuestos y cuentas especiales. El Gobierno Central dispone de pocos recursos, de manera que una enorme cantidad de organismos descentralizados y autónomos retienen la mayor parte de los ingresos. La falta de coordinación institucional del sector público, impide una gestión planificada, ocasionando el desperdicio de los medios humanos, materiales y financieros. Contra esta tendencia se aconseja la aplicación de los principios de universalidad y unidad. El primero recomienda que toda actividad financiera del Estado debe ser incluida dentro del presupuesto, procurando eliminar los gastos extrapresupuestarios; a ese fin se aconseja utilizar una sola téc-

nica en todo el sector público. El principio de unidad procura consignar todos los ingresos y gastos, evitando la existencia de varios presupuestos: ordinario, extraordinario, supletorio, especial, etc., que atentan contra la racionalización del gasto y la flexibilidad de caja, al mantener una serie de ingresos con destino específico.

Sin atender contra los intereses locales, conviene que un presupuesto moderno, técnicamente elaborado, refleje los programas de los planes de desarrollo en un estricto orden de prioridades; que incluya los ingresos y gastos de todo el sector público.

b) **Exclusividad**

Un motivo de permanente desorden proviene de la falta de cumplimiento del principio de exclusividad presupuestaria, que recomienda que no deben ser considerados problemas de la legislación, que previamente no hubiesen pasado por el tamiz de los organismos de planificación y presupuesto. Es muy frecuente, que contraviniendo este sano principio, se dicten una serie de leyes y decretos, que inciden en el presupuesto desvirtuando su sentido programático y determinando la desorganización y crisis fiscal.

c) **Periodicidad.**

Existe un nuevo criterio que va cobrando importancia en relación al tiempo de duración de los programas de desarrollo, que por lo general comprenden varios años, justificando que los presupuestos antes de ser anuales por ley o costumbre, deben ser elaborados aplicando el principio de periodicidad, criterio que está más de acuerdo con el financiamiento de las obras.

d) **Claridad y Acuciosidad.**

Actualmente, se procura que los presupuestos dejen de ser documentos cifrados y de carácter semireservado, para que, al contrario, proporcionen información completa de los servicios y obras que el Gobierno se obliga a prestar y ejecutar. También forma parte de la técnica presupuestaria moderna, la acuciosi-

dad, que exige que el cálculo de ingresos y gastos debe realizarse con el mayor grado de realidad y exactitud, para evitar las estimaciones optimistas de recursos y las solicitudes de gasto artificialmente exageradas. Cuando no se cumple este principio, los presupuestos se inician con un nivel y se ejecutan, concluyen y liquidan con grandes diferencias, demostrando que esos presupuestos no fueron elaborados con criterio consistente y en base a las reales posibilidades de financiamiento.

Cuando un presupuesto se elabora partiendo de una programación racional, teniendo en cuenta las pautas trazadas por los planes de desarrollo y cumpliendo los principios indicados, se dispone de un buen instrumento de realizaciones del Gobierno, que permite racionalizar el gasto mediante la óptima utilización de los recursos.

5.—**Competencia para el financiamiento global de los Planes.**

No obstante lo expresado en el punto anterior, conviene aclarar que el presupuesto por programas tiene un límite en cuanto a lo que puede y debe esperarse de él; sus ventajas son indiscutibles para obtener mejores resultados en los aspectos de la política económica y fiscal, en la acción planificada del Gobierno y en el control de las labores administrativas. En cambio, el complejo problema del financiamiento global de los planes, no puede ser resuelto sólo por el presupuesto por programas; el enorme déficit entre las crecientes necesidades de los países de economías monoexportadoras y los ilimitados ingresos ordinarios, debe ser cuidadosamente estudiado por los más altos organismos de un país, a tiempo de realizar la implementación financiera de los planes de desarrollo, asesorados por los organismos de planificación, presupuesto, política monetaria, bancaria, crediticia y de comercio exterior, para que el presupuesto, como un instrumento de acción, sea elaborado dentro de límites establecidos por la capacidad de financiamiento de un país. Debido a esta causa no se puede atribuir a una técnica presupuestaria o a los organismos ejecutores, la responsabilidad de solucionar los problemas de financiamiento global de un país en vías de desarrollo.