PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1. Antecedentes - algunas técnicas para uso presupuestario.

Es conveniente dentro del estudio de los conceptos básicos sobre presupuesto público, tener presente que en el desarrollo de la temática presupuestaria, diversos autores se han referido a diferentes técnicas empleadas para el manejo del presupuesto, también llamadas por algunos como “tipos de presupuestos”. En el presente aparte nos ocuparemos de abordar los aspectos básicos que caracterizan a cada uno de las técnicas, partiendo de lo expuesto por diferentes tratadistas de la materia.

Las técnicas de elaboración, estructura y su ejecución del presupuesto son diversas y en su mayoría están referidas a la utilización de los recursos, básicamente en función de ordenamiento, productos y resultados de la gestión institucional. Nos referiremos en este caso, a aquellas técnicas más comunes y reconocidas por la literatura técnica, ellas son;

 Presupuesto tradicional

 Presupuesto por programas

 Presupuesto base cero

 Presupuesto por resultados

Solamente se hará la comparación entre el Presupuesto Tradicional y por Programas, por ser los más comunes en el uso de la mayoría de Instituciones o empresa Públicas.

* **Presupuesto Tradicional**.

El fundamento del presupuesto tradicional es la asignación de los recursos tomando en cuenta, básicamente, la adquisición de los bienes y servicios según su naturaleza, sin ofrecer la posibilidad de correlacionar tales bienes con las metas u objetivos que se pretenden alcanzar.

Esta técnica pone énfasis en las cosas que la institución compra, sin importar el uso, ni los fines para los que se compran, aspecto por lo que es fuertemente criticado por diferentes autores, en el sentido de que no considera la planificación y por ende no es útil para determinar el grado de eficiencia de la gestión institucional, al no brindar información sobre el avance y la evaluación de resultados, elemento que es fundamental en la administración de

recursos, especialmente si estos son de carácter público.

En resumen, el presupuesto tradicional es un listado de los ingresos y gastos que se estiman serán realizados por la entidad en un determinado período y se utiliza en organizaciones con poco volumen de transacciones, aprovechando su poca complejidad y facilidad de registro.

En la formulación y aprobación del presupuesto tradicional, las capacidades y

habilidades negociadoras de los agentes revisten una gran importancia, esto por cuanto dependiendo de esa habilidad se logrará una mayor asignación de recursos, además una meta común en los que utilizan esta técnica, es intentar consumir toda la asignación presupuestaria, por cuanto se considera un indicador de buena gestión el grado de ejecución de los gastos autorizados sin que exista sanción por el uso ineficiente de los recursos, sino que se valora únicamente la capacidad para ejecutar de los gastos.

Desde el punto de vista de control, su utilidad se limita a los ámbitos de lo legal y lo contable. En el primer caso, en cuanto no puede presupuestarse ni ejecutarse ingresos y gastos no permitidos por ordenamiento jurídico y en el segundo en el sentido de que los ingresos y gastos se registren bajo cierta clasificación.

Algunas de las debilidades más comunes que se le atribuyen al presupuesto tradicional consisten en que:

1) Está asociado a la ausencia de planificación, lo que hace que las proyecciones

financieras no permite prever las consecuencias de las decisiones presupuestarias.

2) Su formulación parte de decisiones de incremento, sobre las cifras del presupuesto del año anterior.

3) Se distribuye entre las unidades del ente por una simple operación matemática o como resultado de la lucha de poder de los mandos medios, sin mayor sustento.

4) No valora más que las necesidades del período anual inmediato lo que es grave si consideramos que muchas obras y servicios son de realización plurianual.

En Costa Rica, dentro del ámbito de la Hacienda Pública, el uso del presupuesto

tradicional es muy limitado, básicamente se utiliza en algunas ligas de municipalidades, fideicomisos y algunos entes privados que administran fondos públicos.

* **Presupuesto por Programas.**

**Base legal en el caso de Costa Rica.**

A diferencia del presupuesto tradicional, el presupuesto por programas es la técnica de uso generalizado en la Administración Pública Costarricense. Esto por mandato jurídico que data desde el año 1984 con la emisión de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público que estableció que el Presupuesto de la República se prepararía por programas, posteriormente la norma 553 del *“Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría, emitido en el año 1988 por la CGR”* (publicado en la Gaceta Nro. 183 del 27 de setiembre de 1988), dispuso en forma vinculante para todo el Sector Público que;



Lo anterior fue confirmado, para las entidades que están sujetas a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, al establecerse en su Reglamento (Decreto Ejecutivo Nº 32988-H-P-MIDEPLAN vigente a partir del 18 de abril del 2006) lo siguiente;



En acato a este marco normativo, en la actualidad prácticamente todo el Sector Público utiliza la técnica del presupuesto por programas para el manejo de sus presupuestos institucionales.

**Definición**

La importancia de esta técnica radica en que les permite disponer de un instrumento que vincula la producción de los bienes y servicios con los objetivos y metas previstas en los planes institucionales. Desde esa perspectiva se puede afirmar que el presupuesto forma parte del proceso de planificación; dado que coordina las relaciones anuales de la planificación, estableciendo los recursos económicos necesarios para su realización inmediata con las orientaciones a largo y mediano plazo.

Algunos autores se refieren al presupuesto por programas como un sistema, otros lo denominan proceso y muchos otros lo consideran una técnica. Lo importante, independientemente de categorización que se le dé, es que los se ocupan de su análisis doctrinario, coinciden en que en esencia sirve de apoyo a los sistemas gerenciales para la toma de decisiones, en el tanto vincula a la planeación de largo y mediano plazo con la acción inmediata o de corto plazo, dando soporte a la organización para asignar, con seguridad, sus recursos hacia el cumplimiento de los objetivos.

Propiamente en Costa Rica y dentro del ámbito de la Administración Pública, esa fuerte unión fue reafirmada en una de las primeras definiciones del presupuesto por programas que se incluyó en el *“Manual de normas técnicas sobre presupuesto…”,* emitido en el año 1988 por la CGR, (norma 501.27);



En términos similares se definió el concepto en los *“Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de las Entidades Públicas, Ministerios y demás Órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria”* emitido por medio del Decreto Ejecutivo Nro. 33668-MH del 30 de marzo del 2007, con la única diferencia de que en lugar se “plan operativo anual institucional” se refiere “al plan anual operativo o Institucional”.

Más recientemente, en el decreto Nro 34406-MH del 5 de marzo del 2008, por medio del cual se establecen los *“Procedimientos para la Aplicación y Seguimiento de las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las Entidades Públicas, Ministerios y Demás Órganos Según Corresponda, Cubiertos por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria.”* , se define el concepto de presupuesto por programas en forma más escueta limitándose a señalar que es “Instrumento operativo que expresa en términos financieros el plan anual de trabajo institucional.”

Se destaca en la definiciones citadas como elemento fundamental, la relación del

presupuesto con la planificación, en forma específica con el plan anual operativo o

plan operativo institucional como se le denomina recientemente, sin embargo debe recordarse que la planificación de corto plazo en las diferentes instituciones debe sujetarse por mandato Legal, al Plan Nacional de Desarrollo, de tal forma que se establece una relación directa entre la ejecución del programa presupuestario con la ejecución de los programas de gobierno. De esta forma el presupuesto presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, mas que a las cosas que adquiere, las cuales solo son un medio que se emplea para el cumplimiento de sus funciones.

Las acciones propuestas por las instituciones y órganos del Gobierno se estructuran programas que se reflejan del plan institucional, programas que deben ser congruentes con los del presupuesto. Dichos programas no debe obedecer a la estructura organizacional de la entidad, sino más bien a las funciones primordiales para cumplir la misión y visión institucionales, que establecen la razón de ser de la entidad. En ese sentido, los criterios que deben prevalecer para la definición de la estructura programática están relacionados con los propósitos de la existencia de la institución (visión y misión) y con servicios o productos que demanda de ella la comunidad en general, constituyéndose así cada programa en una unidad productiva por excelencia cuyo producto debe quedar claramente definido con características de homogeneidad y cuantificable.

Como excepción a las características propias de un programa descritas en el párrafo anterior, se ha aceptado en muchos países, la apertura de programas administrativos o de apoyo con el fin de facilitar el manejo de la información presupuestaria de todas aquellas funciones de dirección y administración necesarias en toda entidad, que aún cuando no generan productos finales dirigidos a la sociedad, si derivan productos intermedios necesarios para la producción final. En estos, deben hacerse el mayor esfuerzo para lograr una cuantificación de esos productos y para poder de alguna forma evaluar la eficiencia y eficacia de su producción.

**Estructuras programáticas**

El concepto de estructura programática se refiere al orden y la desagregación como elabora y presenta el presupuesto por programas para su ejecución, control y evaluación, de tal forma que específica la naturaleza de las actividades o acciones de la institución y determina en términos presupuestarios, la asignación particular de los recursos económicos. Está constituida por categorías programáticas y es concordante con el plan institucional y el marco estratégico (misión, visión, objetivo, indicadores estratégicos y metas de indicadores).

Las categorías programáticas ordenan el universo de las acciones gubernamentales o institucionales y tienen el carácter de identificadores del quehacer público y a cada una se le asocian recursos presupuestarios. Expresan la idea de jerarquía convenientemente ordenada y las interrelaciones de insumo producto, permitiendo la presupuestación de acuerdo con objetivos concretos, cuya acumulación aporta a la consecución de objetivos más generales establecidos para la categoría de nivel superior.

Generalmente se utilizan categorías programáticas de carácter general y otras vinculadas a proyectos de inversión. Entre las primeras, se suele hablar de programa, subprograma, actividad y tarea, mientras que con las segundas las más comunes son las de proyecto y obra, y con menos frecuencia se utiliza un nivel inferior denominada “trabajo”. A continuación se describe las diferentes categorías programáticas mencionadas;

**Programa:**

Es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación, y expresa un proceso de producción de un producto terminal. Se conforma por un conjunto de subprogramas, actividades o proyectos que conducen a uno o más productos finales para el cumplimiento de objetivos y metas. Además el programa debe poseer un centro gestor claramente identificable.

Por ejemplo:

Se va a tomar como ejemplo un Gobierno Municipal:

La función de desarrollo de los centros de población se traduce presupuestariamente en el Programa de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuyos objetivos son:

- Participar en el desarrollo armónico de los asentamientos humanos.

- Promover las acciones tendientes a regularizar la tenencia y el uso del suelo urbano.

- Construir las obras públicas prioritarias para dotar al municipio de infraestructura urbana básica.

En la elaboración de este tipo de presupuesto se requiere del uso de una clave presupuestaria, a fin de ordenar e identificar fácilmente un programa de otro, sin necesidad de recurrir a la lectura del nombre de éste; ejemplo:

 07 Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

**Subprograma:**

Esta categoría programática se genera cuando el centro gestor del programa puede ser divisible en centros gestores menores, responsables de procesos productivos cuya producción terminal contribuya parcialmente a alcanzar la producción total del programa.

Ejemplo:

           **(1)** Regularización de la tenencia de la tierra urbana.

           **(2)** Dotación de equipamiento urbano básico para el municipio.

**Actividad:**

Es un tipo especial de relación insumo–producto que agrega o combina procesos de producción menores, cuyos insumos y productos son individualizables e independientes por resultar de procesos con relaciones de insumo–producto perfectamente diferenciables.

El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder continuar con las actividades previstas en el programa.

Ejemplo:

           **(3)** Agua potable y alcantarillado

**Tarea:**

Representa una de las acciones homogéneas que componen cada actividad. Es la unidad menor en que puede descomponerse el presupuesto.Son las operaciones o acciones específicas que producen un determinado resultado y que forman parte de una acción.

Ejemplo.

           **(2)** Perforación de pozos de absorción

**Proyecto:**

Esta categoría denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinada a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados.

Necesariamente debe referirse a la incorporación de un activo fijo al patrimonio del sector público que resulte de un proceso de producción (ya sea que se ejecute directamente o mediante la ejecución por contratista) bajo la responsabilidad de un centro gestor. No se utiliza esta categoría cuando la incorporación del activo fijo se realiza directamente por su simple adquisición.

**Obra:**

Las obras son los diversos componentes en los cuales pueden desagregarse los proyectos por razones tecnológicas o de ordenamiento en la ejecución, que en una secuencia temporal y de mutua complementación permiten que, unificados, se cumplan los propósitos del proyecto, expresada la unidad productiva en el respectivo bien de capital.

A continuación de muestra gráficamente un ejemplo de estructura programática que incorpora diferentes relaciones de categorías programática:



**Esquema Presupuesto por Programas:**



**Partidas ejemplo:**

Dentro de esta apartado se concentra la numeración de cada uno de los elementos de este programa, más el número que le corresponde a cada partida. Retomando todos los ejemplos anteriores dados nos daría el siguiente número:

                       07 (Asentamientos Humanos y Obras Públicas).

                       (1) (Regularización de la Tenencia de la Tierra).

071321           (3) (Agua Potable y Alcantarillado).

(2) (Dotación de Equipamiento Urbano Básico y Perforación de Pozos de Absorción).

                       (1) (Se refiere al programa).

Estas categorías son los elementos básicos del Presupuesto por Programas.

**Modelo articulado Presupuesto por Programas:**

****