

La formulación presupuestaria: una etapa fundamental de la gestión fiscal

Se presenta una primera entrega sobre los aspectos técnicos y conceptuales de la Formulación Presupuestaria. Las notas presupuestarias son un espacio que sintetiza los principales conceptos de una temática fiscal. En ese sentido, la próxima entrega versará sobre el presupuesto preliminar y plurianual, también componentes de la Formulación Presupuestaria, a lo fines de la integración de los temas. Asimismo se abordará la transparencia fiscal y el presupuesto ciudadano dentro del marco de la formulación presupuestaria.

Concepto general

La formulación presupuestaria es una etapa esencial de la gestión fiscal de los estados, representando la base del ciclo presupuestario (anual o plurianual) y siendo el proceso fundamental para la elaboración de los presupuestos públicos que se plasman en las leyes de Presupuesto.

Como todo proceso, en su devenir se generan productos intermedios y finales en el transcurso de la vida del mismo. En el caso de la formulación presupuestaria, el producto intermedio compete al proyecto de ley de presupuesto mientras el producto final es la asignación presupuestaria aprobada y puesta a disposición de los gobiernos para su ejecución durante el ejercicio fiscal.

Para entender la importancia de la formulación presupuestaria es necesario analizar distintas facetas:

- Herramienta Técnica
- Herramienta Políca
- Comunicación
- Transparencia y control ciudadano

Estas facetas corresponden a la formulación como proceso y al resultado de la formulación, como ser el proyecto de Ley de Presupuesto. A continuación se explica cada faceta de la Formulación Presupuestaria:

- Como herramienta técnica, la formulación presupuestaria persigue como objetivo dotar en los presupuestos los recursos que permitirán el funcionamiento del Estado, para atender sus necesidades y prioridades. El adecuado tratamiento de la formulación presupuestaria asegura calidad a la asignación presupuestaria, además de la consistencia legal y operativa de las finanzas publicas para un período determinado, que suele ser anual.
- En el plano político, la formulación presupuestaria es un proceso donde se visualiza la tensión por el reparto de los fondos públicos. Es decir, se produce en este proceso una “natural competencia” entre los actores presupuestarios por los recursos (limitados, versus demandas infinitas). Esta situación evidencia la naturaleza política de la Formulación Presupuestaria como proceso clave de la administración gubernamental.

- Asimismo, la formulación presupuestaria y su producto intermedio (proyecto de ley de presupuesto) representan una notable herramienta de comunicación y generación de expectativas de los gobiernos modernos. En dicho sentido, a medida que se lleva a cabo la formulación presupuestaria los ministerios de hacienda (o economía, finanzas) comunican a la sociedad los sustentos de la elaboración del presupuesto, resultando elementos de información altamente ponderados por los actores económicos. Por ejemplo, del proceso de formulación presupuestaria la Sociedad, a través de los documentos de avances y proyectos de ley de presupuesto puede conocer el nivel de inflación y el crecimiento económico previstos para el futuro, además de variables macro fiscales como ser comercio exterior, consumo e inversión o tipo de cambio proyectado, entre otras.
- En lo que respecta a la transparencia presupuestaria, la evolución de las tecnologías de información y comunicación permiten que la información de los proyectos de ley de presupuesto pueda circular rápida y sencillamente, incluyendo formatos ciudadanos de presupuesto destinados al público no experto. En consecuencia, en los últimos años el trabajo de formulación presupuestaria y su producto se publican en las web oficiales de forma oportuna, agregando transparencia y control ciudadano a esta valiosa información de las finanzas gubernamentales.

La Formulación Presupuestaria: eje de la gestión fiscal

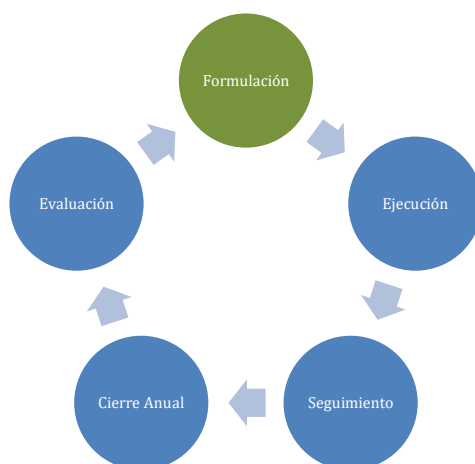
La **Formulación Presupuestaria** es el proceso fundamental mediante el cual Los Estados planifican y dan forma a su presupuesto (anual o plurianual). La formulación implica establecer pasos y labores que deben concatenarse para alcanzar el objetivo de elaborar y presentar un presupuesto público.

En las últimas décadas, la formulación presupuestaria como proceso adquirió distintas etapas que alargaron sus plazos, agregando calidad a la labor y al resultado final. De esta forma, se trabaja con el presupuesto preliminar y plurianual, la planificación estratégica, el presupuesto de inversión y los aspectos físico-financieros, entre otros conceptos. Estos elementos impactaron en que el proceso de formulación abarque entre 8 y 9 meses en los distintos países de la región, en contraposición con los plazos de antaño (2 o 3 meses), más reducidos pero concentrando el esfuerzo y las labores.

De acuerdo a Miguel Bolívar¹, en la concepción presupuestaria moderna la formulación presupuestaria se basa en las etapas de preparación, elaboración, cronograma, definición de política presupuestaria, Techos presupuestarios, presupuesto preliminar y plurianual, estimación de recursos y gastos tributarios. Es decir, las oficinas presupuestarias llevan a cabo distintas etapas que abarcan todos los conceptos que construyen un presupuesto (y su sostenibilidad).

¹ "El presupuesto público", Buyatti Editores, Año 2012.

En la práctica, la elaboración y formulación de los presupuestos tiene como producto final la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, y una vez aprobado se distribuyen los créditos al máximo nivel de detalle. De esta forma, culminado el proceso de formulación se da comienzo a la ejecución presupuestaria.



Vale destacar, entonces, que la formulación presupuestaria se erige como la etapa inicial del ejercicio presupuestario, dando lugar a las otras etapas subsiguientes que culminan con la evaluación. De esta forma, la evaluación genera elementos para una formulación de mayor calidad, más acabada, lo que implica que el ciclo presupuestario se retroalimenta de manera constante.

La formulación presupuestaria como concepto

En términos conceptuales, el presupuesto público expresa en términos financieros (y físicos, con producción pública y resultados) el plan de gobierno para un período determinado, que en general resulta anual.

La formulación presupuestaria, entonces, deber representar el puente entre la estrategia de alto nivel y la operación diaria. Es decir, contemplar el plan de gobierno (visión estratégica) con la operatividad necesaria para el funcionamiento de las políticas públicas:

- **Visión estratégica:** resulta necesario que el proceso de formulación adopte y contemple los lineamientos del plan estratégico de mediano plazo. Este elemento le brinda consistencia al presupuesto.
- **Mirada prospectiva:** se deben estimar los ingresos (y endeudamiento) y el resultado a alcanzar, previendo la atención de los gastos y el financiamiento.

- **Análisis físico financiero:** atender las partidas presupuestarias y la producción pública de los programas, financiando las políticas prioritarias que requiere la sociedad.

En términos operativos, el proceso de formulación presupuestaria se ordena a través de un cronograma de actividades y responsables, definiendo las fechas de cada etapa que lo compone. Este cronograma debe ser comunicado a los actores presupuestarios y plasmarse en un instrumento legal.

Adicionalmente, se requiere que el proceso de formulación presupuestaria sea liderado por el órgano rector presupuestario, encargado de la coordinación entre los actores que participan del proceso. En ese marco, se debe requerir que cada Institución prepare su presupuesto y cumpla los plazos del cronograma. Es decir, es necesario ejercer mecanismos formales de **comunicación y coordinación**.

De esta forma, en cada etapa del proceso (y en cada temática) es necesario que el órgano rector presupuestario ejerza un liderazgo que permita cumplir los plazos establecidos. Asimismo, debe velar por la calidad de la información y los datos que nutren cada etapa del proceso.

Etapas de la formulación presupuestaria

En esta sección se exponen de forma sintética las grandes etapas de la formulación presupuestaria:

- **Presupuesto preliminar:** representa la estimación inicial que las Instituciones comunican a la autoridad presupuestaria. Contempla en esta instancia las adecuaciones programáticas, la primera estimación de la inversión, los ingresos y los gastos, además de la producción pública. En esta instancia preliminar se recopilan de las áreas institucionales sus demandas, para el cumplimiento de sus objetivos y su planificación.

Asimismo, resulta muy significativa la determinación de las políticas presupuestarias que se llevarán a cabo durante el ejercicio (o los ejercicios) que se presupuestará.

Dentro del presupuesto preliminar se suelen consignar montos de gastos sin considerar la referencia al presupuesto vigente, dado que se persigue como objetivo establecer las demandas de gasto en un ejercicio de planificación operativa. No obstante, debe primar también la realidad como criterio, es decir, que los objetivos y mandatos que se planifican sean posibles de su ejecución para el período que se presupuesta.

A menudo, los presupuestos preliminares suelen resultar exagerados y/o irrealizables, por no considerar la efectiva capacidad de gasto de las unidades ejecutoras. Un claro ejemplo resultan las estimaciones de gasto de capital (inversión) que en términos preliminares recurrentemente se aprecian como muy elevadas.

Las instituciones realizan sus presupuestos preliminares y compete a la autoridad presupuestaria su consolidación, generando un primer acercamiento al resultado, gastos e ingresos del ejercicio que se presupuesta.

- **Techos presupuestarios:** son los límites de gastos que se comunican, por parte de la autoridad presupuestaria, a las instituciones que ejecutan el gasto. En términos operativos, la determinación de los techos presupuestarios compete exclusivamente a la autoridad presupuestaria.

Los insumos para el cálculo de los techos presupuestarios son:

- Variables macrofiscales proyectadas (primera versión)
- Estimaciones macro de ingresos y gastos
- Objetivos de resultado fiscal a alcanzar
- Presupuesto Preliminar, para conocer las demandas de las instituciones

La comunicación de los techos presupuestarios, así como sus reglas de compensación para las instituciones, resultan una instancia decisiva en el proceso de Formulación Presupuestaria.

Comunicados los techos presupuestarios, que en muchos países incluyen un horizonte plurianual, las instituciones están obligadas a ajustar sus presupuestos al límite establecido. En caso de mayores necesidades, existe la herramienta de sobretechos para solicitar requerimientos adicionales a los aludidos techos presupuestarios.

En términos de Miguel Bolívar², “en primer lugar los responsables de las finanzas públicas arman un esquema de gastos compatible con las posibilidades de financiamiento que surgen de las proyecciones macroeconómicas, cálculo de recursos y de endeudamiento. Ese esquema incluye las orientaciones más relevantes de la política fiscal en cuanto a su orientación funcional y composición económica. El total del gasto se asignará por instituciones de alto nivel en cargadas de la ejecución del mismo. Se originan así los techos, los que a su vez serán distribuidos, por jurisdicciones y entidades, sobre la base de los programas a llevar a cabo y los tipos de gasto”.

En consecuencia, la etapa de techos presupuestarios culmina con la presentación de los anteproyectos de presupuesto por parte de cada institución ejecutora, para su consolidación en cabeza de la autoridad presupuestaria.

- **Etapa de Anteproyecto:** los anteproyectos de presupuesto de cada institución (a nivel individual) son recabados por la autoridad presupuestaria, conjuntamente con los requerimientos de adicionales (sobretecho). En esta instancia la autoridad presupuestaria analiza los anteproyectos presentados por las instituciones y consolida toda la información recibida. Asimismo, analiza los requerimientos adicionales o sobretechos, pudiéndose atender mayores asignaciones en la medida que se cuente con financiamiento.

El análisis de los anteproyectos es una tarea primordial que cada proceso de formulación se aplica en la autoridad presupuestaria, interviniendo fuertemente el analista presupuestario que ejerce un rol muy importante estudiando las

² “El presupuesto público”, Buyatti Editores, Año 2012.

solicitudes y revisando los datos que conforman el anteproyecto de las jurisdicciones.

En términos agregados, el análisis de los anteproyectos y los ajustes a la asignación presupuestaria final son una tarea fundamental que realizan las oficinas centrales de presupuesto. Para ello, se requiere actualizar las proyecciones macro fiscales y ajustar los gastos e ingresos al escenario presupuestario que se proyecta como definitivo.

- **Presentación del proyecto de Ley de Presupuesto:** el Poder Ejecutivo presenta al Poder Legislativo (Asamblea, Congreso Nacional), en cumplimiento de plazos normativos establecidos, el proyecto de ley de presupuesto, conformado por el articulado y planillas anexas al mismo, además de información de valiosa impronta que da cuenta de los fundamentos considerados para la formulación presupuestaria, como ser el escenario macroeconómico (y sus proyecciones), el análisis de coyuntura y las perspectivas a futuro.

La información que acompaña el proyecto de ley de presupuesto tiene alta importancia en la agenda pública, dado que anticipa a los actores económicos y sociales el comportamiento esperado por el gobierno de las variables fundamentales de la economía.

Asimismo, la oportuna presentación del proyecto de ley de presupuesto, así como su transparencia y calidad, representan valores muy importantes en las democracias modernas, permitiendo también el ejercicio del control ciudadano a los actores interesados en materia fiscal (prensa, academia, ONG, legisladores, otros ámbitos gubernamentales, entre otros)

- **Discusión y Aprobación de la ley de presupuesto anual:** el Congreso Nacional o Asamblea recibe el proyecto de ley de presupuesto, lo discute, sugiere modificaciones al mismo y finalmente aprueba la Ley de Presupuesto para el año siguiente.

Esta instancia implica el fomento de la participación política y el interés en las finanzas gubernamentales, para asegurar el financiamiento de las políticas públicas que se ejecutarán. El proceso de discusión permite fortalecer y enriquecer el presupuesto, con la posterior aprobación normativa de la Ley de Presupuesto.

En algunos países el proceso de aprobación del proyecto de ley compete a 2 Cámaras legislativas (iniciadora y revisora), lo que repercute en los plazos y necesidades de acuerdos parlamentarios mayores.

A partir de esta instancia, la formulación presupuestaria habrá cumplido su objetivo de presentar (y ser aprobado) el presupuesto público para su posterior ejecución. Luego de la aprobación de la Ley de Presupuesto y su respectiva promulgación, comienza a tener vigencia normativa, dando lugar a la ejecución presupuestaria.

Breve conclusión

En esta nota presupuestaria se trabajaron los conceptos determinantes de la formulación presupuestaria, un proceso central de la fiscalidad en la moderna gestión presupuestaria.

Se trata de una instancia de alto valor público, donde se combinan los aspectos técnicos (desde las proyecciones macrofiscales hasta el análisis micro presupuestario) y políticos (demandas de gasto, objetivos de resultados y estratégicos) y abarca más de un semestre de elaboración.

Entre otras cuestiones, la formulación presupuestaria resulta el paso inicial del ejercicio presupuestario que se ejecutará en el futuro, así como la referencia para el posterior seguimiento y evaluación. El valor agregado más duradero de la formulación se refleja en las fases posteriores:

- **Control de la Ejecución del Gasto:** proporciona un límite de gasto, imposibilitándose de incurrir en un gasto no contemplado o superar el monto asignado sin una modificación presupuestaria.
- **Ejecución y seguimiento:** marca la referencia para el posterior ciclo de registro del gasto y seguimiento físico financiero de los programas presupuestarios.
- **Medición del Desempeño:** compara la ejecución financiera (lo que se gastó) con la ejecución física (productos). Esta comparación es la base para evaluar la eficiencia y la eficacia de la gestión.

Por último, la presente nota reflejó de manera sintética los elementos centrales de la Formulación Presupuestaria, que se complementarán en una próxima entrega sobre la temática tratada.