

La formulación presupuestaria: una etapa fundamental de la gestión fiscal (parte 2)

En esta segunda presentación se analizan distintos elementos claves de la Formulación Presupuestaria, etapa fundamental de la gestión fiscal. Se trata del presupuesto preliminar y del presupuesto plurianual, como elementos que le brindan mayor alcance a la Formulación. Por otro lado, se abordará el concepto de presupuesto ciudadano dentro del marco de la formulación presupuestaria.

Concepto general

Como se ha analizado, la formulación presupuestaria representa 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.

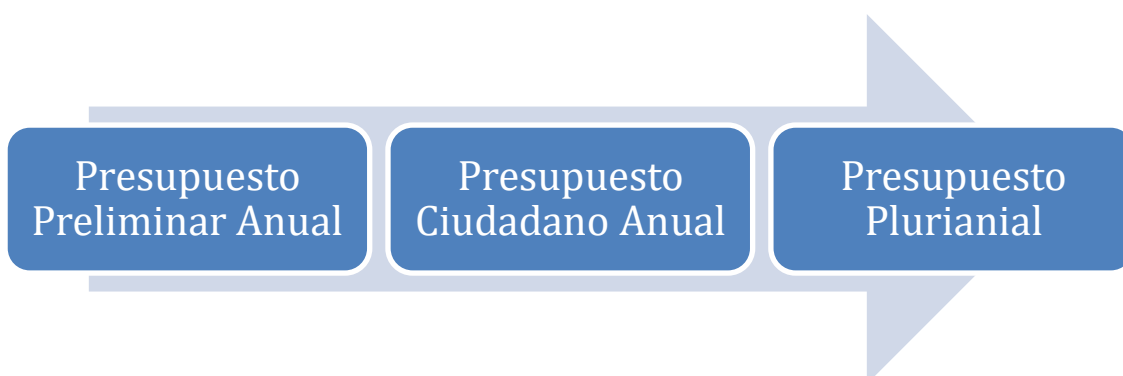
En ese marco, diversos elementos conforman las distintas instancias del proceso de formulación, realizando aportes a la calidad y consistencia del mismo. En esta ocasión, se presentan 3 elementos que enriquecen la Formulación Presupuestaria:

- i) Presupuesto Preliminar
- ii) Presupuesto Plurianual
- iii) Presupuesto Ciudadano

Los citados elementos han sido desarrollados fuertemente en las últimas décadas, en los distintos países de la región con niveles de avance destacados. En la presupuestación moderna, entonces, se consideran herramientas de valor que mejoran el proceso de formulación presupuestaria.

Los avances conceptuales, la evolución de las tecnologías de información y comunicación y la mayor trascendencia de las temáticas fiscales representan circunstancias que explican la consolidación de estos tres elementos en el proceso presupuestario.

En términos operativos, y en general en los últimos 15 años, los distintos elementos en la etapa de formulación presupuestaria adquieren una cronología que se sintetiza a continuación, conforme al diseño y finalización de cada producto del proceso:



Los tres conceptos se presentan en el siguiente cuadro comparativo:

	Naturaleza	Alcance	Uso
Presupuesto Preliminar	Interno del Poder Ejecutivo	Anual	Insumo del proceso de formulación
Presupuesto Ciudadano	Público	Anual	Difusión, transparencia
Presupuesto Plurianual	Público	Plurianual, en general 3 años	Planificación fiscal, Difusión

El presupuesto preliminar es un instrumento propio de las administraciones fiscales gubernamentales, de carácter interno al proceso de formulación presupuestaria tradicional. Se trata de un presupuesto que se elabora como insumo para el proceso de formulación del proyecto de ley de presupuesto anual.

El presupuesto plurianual, en otro orden, se expone a la Sociedad para dar cuenta de la visión de mediano plazo que contempla el presupuesto público, brindando a los actores interesados un alcance que suele ser de 3 años, dentro de las variables presupuestarias. Se trata de una mirada presupuestaria que, además de ampliar el alcance temporal de la presupuestación, se presenta a la Sociedad como información fiscal relevante.

Por su parte, el presupuesto ciudadano se refiere, en términos generales, al presupuesto anual que el Poder Ejecutivo remite al Poder Legislativo como proyecto de ley anual. En este sentido, el presupuesto ciudadano sintetiza y expone con criterios de comunicación y difusión al público en general los aspectos centrales del presupuesto anual. Se trata, entonces, de una herramienta de comunicación (y transparencia) que agrega valor a la Formulación Presupuestaria.

El presupuesto preliminar

Como fue analizado, la formulación presupuestaria fue sumando en las últimas décadas distintas etapas que alargaron sus plazos de trabajo, agregando calidad a la labor y al resultado final.

El presupuesto preliminar es una herramienta que permite recabar las demandas de gasto de las instituciones públicas (y su unidades ejecutoras de programas), basándose en las necesidades que surgen de la planificación gubernamental. Es decir, representa el primer eslabón de la formulación presupuestaria, a partir de estimar el gasto que demande el cumplimiento de los objetivos estratégicos y operativos (planificación de menor nivel) que requieren las instituciones.

El enfoque del presupuesto preliminar suele estar regido por ciertos grados de libertad que no forman parte de la presupuestación ordinaria, restringida por los límites que marca el escenario fiscal.

De esta forma, apenas iniciado el ejercicio fiscal (inicio del segundo trimestre) se comienza a trabajar en la elaboración del presupuesto preliminar, analizando el gasto que debiera ser aplicado al cumplimiento de los objetivos de las instituciones.

En un presupuesto preliminar se estiman las políticas gubernamentales, los niveles de gasto de inversión, considerando nuevas propuestas y se revisan las estructuras programáticas, a los fines de identificar novedades a implementar y/o categorías que puedan ser desafectadas. En muchos casos, los presupuestos preliminares se diseñan conforme distintas categorías de prioridad (alta, media y baja) a los fines de distinguir los gastos más urgentes.

Según Miguel Bolívar¹,

“El Presupuesto Preliminar es una herramienta de uso de las distintas jurisdicciones y entidades y tiene como principal finalidad mejorar la capacidad de los organismos para elaborar el presupuesto, en tiempo y forma, con una mayor racionalidad en la asignación de los recursos.

Esa herramienta, abre la posibilidad de plantear alternativas. Para ser significativas, las versiones preliminares deben responder a situaciones

¹ “El presupuesto público”, Buyatti Editores, Año 2012.

diferenciadas, ya sea vinculada con el cumplimiento mínimo de los objetivos del organismo (mínima), aquella donde se cumplen todos los objetivos (máxima), como así también aquella donde se cumplen algunos objetivos (intermedia)".

En cualquier caso, el presupuesto preliminar representa la base para el proceso de formulación presupuestaria, generando datos e información que sirvan para la confección de las etapas subsiguientes.

De acuerdo a lo expuesto, el presupuesto preliminar se distingue en dos campos de operación:

- Para las **instituciones públicas** representa una oportunidad para revisar sus objetivos estratégicos y operativos, estimar el gasto que los financia y expresar sus demandas para el ejercicio próximo. La inclusión del presupuesto preliminar en la formulación, entonces, también resulta una instancia de comunicación entre los órganos rectores presupuestarios y los ejecutores del gasto público.
- Para los **órganos rectores** en materia presupuestaria, el presupuesto preliminar (en términos agregados) resulta la primera aproximación al gasto público del ejercicio fiscal venidero, que surge de los propios ejecutores de las políticas y programas que se llevan a cabo.

El presupuesto preliminar, al interior de las organizaciones públicas, representa una oportunidad de participación y planificación operativa, además de estimar los gastos necesarios para desarrollar las políticas públicas.

Conforme a los mencionados atributos y características del presupuesto preliminar, durante las últimas 2 décadas la mayoría de los países de la región adoptó el presupuesto preliminar como instancia de inicio de la Formulación Presupuestaria, mejorando su planificación operativa.

El presupuesto plurianual

Una de las demandas que afrontó la gestión presupuestaria moderna resulta incrementar la visión temporal del presupuesto, que tradicionalmente resulta de un ejercicio fiscal. En las concepciones modernas, que presenten alinear la planificación

estratégica (largo plazo) con el presupuesto (corto plazo), el presupuesto plurianual resulta un instrumento de suma relevancia.

Como explica Miguel Bolívar:

“El presupuesto plurianual tiene carácter informativo y cubre un período de tres años. Se efectúa en el marco de proyecciones macroeconómicas y macrofiscales debidamente compatibilizadas, abarca el sector público nacional incluido en un esquema ahorro-inversión financiamiento y detalla recursos por rubros e instituciones y gastos por finalidades y funciones, jurisdicciones y programas con sus correspondientes metas físicas.

El mecanismo para su elaboración es semejante aunque más simplificado que el del presupuesto anual, el que a su vez constituye el primer año del presupuesto plurianual. Las proyecciones plurianuales pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Prever el financiamiento global considerando los gastos futuros.
- Conducir al equilibrio presupuestario, en el tiempo.
- Prever el efecto de nuevas políticas y programas, en cuanto a su incidencia en ejercicios futuros.
- Atender a la naturaleza plurianual de muchos de los programas existentes, ayudando a garantizar su continuidad”.

En la práctica, la elaboración del presupuesto plurianual se rige por distintos atributos, como ser la mirada estratégica, la síntesis presupuestaria y el alineamiento con la planificación gubernamental.



El presupuesto plurianual funciona como un “puente” entre la planificación de mediano y largo plazo y los presupuestos públicos. Es decir, el mayor alcance temporal permite vincular estos dos conceptos (plan y presupuesto) de una forma más armónica.

Por último, vale aclarar que la mayoría de los países de la región llevan a cabo ejercicios de presupuestación plurianual, generalmente comprendidos en plazos trianuales (3 años) y de carácter informativo. No obstante, la República Oriental del Uruguay gestiona sus presupuestos plurianuales por 5 años, con carácter legal y revisiones anuales. Se trata de un caso único de mayor alcance presupuestario que el ejercicio fiscal.

Presupuesto ciudadano

Las Sociedades modernas exigen a los gobernantes altos estándares de transparencia, especialmente en el manejo de los fondos públicos. La formulación presupuestaria, como proceso prioritario de la fiscalidad de un país, no está exenta de dicha demanda ciudadana.

Es por ello que en las últimas décadas se comenzó a implementar el Presupuesto Ciudadano, un subproducto de la etapa de formulación presupuestaria, que permite a la Sociedad conocer el presupuesto anual que los gobiernos formulan y remiten al Poder Legislativo para su aprobación. En este sentido, el presente reporte se circunscribe a la presentación ciudadana de los proyectos de presupuesto anuales que surgen de la Formulación Presupuestaria.

Asimismo, los presupuestos ciudadanos suelen explicar gráfica y sencillamente las bases conceptuales de los procesos presupuestarios, a los fines de promover una “educación fiscal” para la ciudadanía.

Por otra parte, debe destacarse el rol de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la robustez de los presupuestos ciudadanos, facilitando su propagación, fortaleciendo su diseño y mejorando la oportunidad de su publicación, entre otras consecuencias de valor.

En la mayoría de los países de América se implementó esta mejora de transparencia presupuestaria. En ese marco, los pilares del presupuesto ciudadano se sintetizan a seguir:

- Amigable formato: que permita el entendimiento de las cuestiones fiscales para la ciudadanía
- Oportunidad: el presupuesto ciudadano debe presentarse en proximidad con la remisión del proyecto de ley de presupuesto anual al Poder Legislativo (Asamblea, Congreso).
- Síntesis: se presentan los datos fundamentales que resuman las cuestiones de mayor relevancia.
- Datos abiertos: los datos presupuestarios deben contemplarse con los criterios de apertura de datos, lo que permite la reutilización por parte de los ciudadanos y sectores de interés en las temáticas fiscales.

En la práctica, los presupuestos ciudadanos son utilizados por la prensa, las organizaciones no gubernamentales y la academia, entre otros actores, como elemento fundamental de participación en la aprobación de los presupuestos anuales. Inclusive, en muchos casos los propios legisladores (y sus asesores o dependientes) recurren al presupuesto ciudadana como forma de acceso simple y llano al material que deberá ser aprobado legislativamente.

De esta forma, los presupuestos ciudadanos funcionan como verdaderos vehículos entre las Sociedades y los actores presupuestarios, como los ministerios de economía y finanzas y las comisiones de presupuesto legislativas. Es decir, de alguna forma los presupuestos ciudadanos facilitan la participación de la Sociedad en el debate presupuestario anual.

Se presentan a continuación algunos ejemplos de presupuestos ciudadanos de la región:

<https://www.argentina.gob.ar/economia/onp/presupuesto-ciudadano-2026>

<https://www.digepres.gob.do/presupuesto-ciudadano/>

<https://diprena.mef.gob.pa/presupuesto-ciudadano/>

<https://presupuestoabierto.gob.cl/about-budget>