

En esta nota presupuestaria Nro. 3, se trabajaron los conceptos determinantes de la programación presupuestaria, un proceso muy importante de la fiscalidad en la moderna gestión presupuestaria.

La programación permite ejecutar el presupuesto de forma ordenada, sistemática y vinculada con los recursos proyectados, entre otros atributos que ostenta esta etapa del ciclo presupuestario.

Como fue descripto, la programación presupuestaria implica un ejercicio certero de planificación fiscal (gastos y recursos) de corto plazo, para contribuir a la eficiencia de la gestión gubernamental.

Por su parte, la programación permite darle sustentabilidad y control al esquema financiero presupuestario (cuotas de gasto) y de caja (cuotas de pago), base de la gestión fiscal gubernamental.

Entre otras cuestiones, la programación presupuestaria debe alinarse con los objetivos fiscales (por ejemplo los objetivos de superávit anuales) y corresponderse con la programación de la producción pública de los programas, tendiendo a la eficiencia y eficacia del gasto público.

En una segunda entrega se hará hincapié en las etapas operativas de la programación de la ejecución presupuestaria, así como sus componentes y alcances.

NOTA PRESUPUESTARIA 3

La programación de la ejecución presupuestaria: una herramienta de ordenamiento fiscal

Se presenta una primera entrega sobre los aspectos técnicos y conceptuales de la Programación de la Ejecución Presupuestaria. Se trata de la tercera nota presupuestaria, que comenzaron con dos entregas sobre la Formulación Presupuestaria.

En este sentido, en esta NOTA PRESUPUESTARIA se esbozarán los componentes teóricos y conceptuales de la programación financiera. En una segunda instancia se presentarán las cuotas de compromiso y devengado (como autorizaciones a gastar) y la relación entre las cuotas presupuestarias y las cuotas de pago (tesorería).

Concepto general

Administrar el presupuesto requiere un seguimiento constante de la ejecución financiera (y también física), a los fines de ordenar el gasto público y alinearlos a la recaudación esperada.

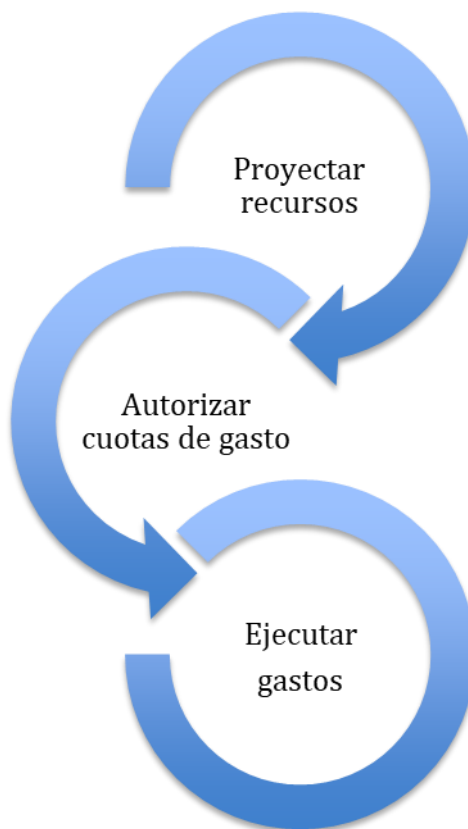
La programación de la ejecución presupuestaria es una instancia fundamental del ciclo presupuestario, proyectando la recaudación esperada que habilitará la respectiva autorización del gasto a ejecutarse. No debe confundirse la programación presupuestaria (compromiso o devengado) con la programación de pagos (caja). Esta última compete a los sistemas de tesorería.

En términos conceptuales, la programación de la ejecución restituye un ejercicio de planificación de corto plazo de los recursos y gastos públicos. Este ejercicio de planificación representa un valor en la fiscalidad actual, exigiéndose calidad y precisión al respecto.

Por ello, el sistemático ejercicio de programación presupuestaria brinda previsibilidad y calidad a la gestión fiscal, atenuando los riesgos fiscales de corto plazo y ordenando la gestión pública, entre otros aspectos.

Entre los elementos que se destacan en el proceso de programación de la ejecución presupuestaria se distinguen la proyección de ingresos (y endeudamiento) de corto plazo, el cálculo de cuotas de gasto (límites o autorizaciones para ejecutar) y a propia ejecución de compromiso y/o devengado.

Grandes labores de la
programación presupuestaria



En ese sentido, la programación de la ejecución presupuestaria representa un elemento de suma importancia, dado que:

- Materializa el presupuesto
- Ordena el gasto
- Vincula la recaudación con los gastos
- Fomenta la disciplina fiscal

En cuanto al primer ítem, la formulación presupuestaria tiene como producto final la sanción de la ley de presupuesto y su correspondiente asignación inicial de los créditos en los distintos programas y partidas que componen el árbol programático.

No obstante, el crédito presupuestario no asegura la realización de las erogaciones, que necesariamente deben pasar por el filtro de la programación para su efectiva ejecución.

Es por ello, que mediante la programación de la ejecución presupuestaria se canalizan las autorizaciones de gasto que representan la ejecución del presupuesto asignado. Si no se programa el gasto, mediante cuotas de autorización, no puede ejecutarse. En términos concretos, se trata de **materializar el presupuesto**, a medida que transcurre el ejercicio fiscal.

Por otra parte, la programación permite **darle un orden al gasto público**, atendiendo durante períodos del año (trimestres, bimestres o meses) las necesidades que surgen del quehacer público. La constante y secuencial labor de programar la ejecución presupuestaria, entonces, ordena la gestión financiera y fiscal.

Ordenar el gasto, proyectando su ejecución y asignando las autorizaciones con criterios técnicos y responsables, permite canalizar eficientemente los recursos públicos y priorizar las erogaciones presupuestarias.

El sosten de la programación de la ejecución presupuestaria resulta a adecuada proyección de recursos. A partir de la proyección de recursos (trimestrales, mensuales) se obtiene un margen de ejecución del gasto que permitirá programar las erogaciones y las prioridades a encarar. La **vinculación entre los recursos a recaudar y el gasto a ejecutar** es una de las claves de la adecuada programación de la ejecución.

En este sentido, resulta muy importante que los que toman decisiones de política financiera gubernamental realicen ejercicios de estimaciones de recursos de calidad, para programar adecuadamente los gastos a ejecutar.

Por último, la programación de la ejecución presupuestaria **fomenta la disciplina fiscal**, en virtud de que rige el criterio de austeridad para proyectar los recursos y asignar las respectivas autorizaciones de gasto. Para programar conviene posicionarse dentro de marcos de austeridad y cuidado de los recursos, atendiendo el criterio de prudencia como valor del proceso de programación.

La Programación de la Ejecución Presupuestaria: una etapa indispensable

En cuanto a la operatividad de las finanzas gubernamentales, la programación presupuestaria forma parte de las etapas indispensables de la gestión presupuestaria. En primer término secuencial se formula el presupuesto que luego será programado en los diversos ciclos temporales (trimestre, bimestre, mes) del ejercicio fiscal. Los

elementos de la programación de la ejecución son los mismos que se consideran en la citada etapa de formulación.

La programación de la ejecución presupuestaria reviste características distintivas, requiriéndose un análisis más preciso, concreto y específico, dado su menor alcance temporal. Es decir, al tratarse de ciclos de tiempo más cortos se requiere mayor precisión en la programación presupuestaria.

De acuerdo a los aspectos conceptuales, el objetivo principal de la programación presupuestaria es proyectar el gasto público y vincular los recursos con la ejecución del gasto. De esta forma, con periodicidad semestral, trimestral, bimestral o mensual (dependiendo del esquema que se adopte) se pueden establecer objetivos de gasto público, financiamiento y resultados, ordenando las variables fiscales y fomentando la previsibilidad de la gestión presupuestaria.

En materia operativa, como se ha apreciado la programación presupuestaria redundante en un orden de los flujos de gastos (y también de ingresos). Se trata de un efecto inmediato del control que deviene de la programación, ordenando por subperiodos el proceso de ejecución presupuestaria en todas sus etapas y propendiendo a la eficiencia en la gestión del presupuesto.

Como se ha apreciado, los aspectos que se destacan de la programación presupuestaria son la rigurosidad técnica, el menor espectro temporal de trabajo (a diferencia de la formulación anual o plurianual) y el orden de los gastos y su vinculación con los recursos.

Términos clave
de la programación presupuestaria

Ejercicio sistemático **Vinculación recursos**
 Autorización del gasto Epata de ejecución
Orden del gasto Disciplina fiscal
 Especificiad **Rigor técnico** Alcance mensual,
 trimestral o bimestral **Programación Financiera**

De acuerdo a Miguel Bolívar¹, y relativo al caso argentino, se esponen conceptos de relevancia sobre la programación presupuestaria (el destacado es propio):

- “El núcleo central de la programación presupuestaria es lograr la **compatibilización de los gastos a realizar con los recursos a obtener**, de modo de evitar desfasajes entre los egresos y los ingresos”.
- “Si bien el aspecto fundamental es financiero la programación de la ejecución también toma en consideración el accionar de los organismos a través de la **consecución de metas físicas resultantes**. Por ello se trata de una programación físico – financiera”.
- “Para que la ejecución de los presupuestos respete la restricción financiera se requiere la **programación y control estricto** de la ejecución del presupuesto. De lo contrario habría grandes posibilidades de incumplir la misma”.

Como se aprecia en los párrafos destacados, es muy importante vincular la previsión de recursos con la programación de los gastos a los efectos de la saludable gestión financiera y presupuestaria. Asimismo, se introduce el concepto de programación física, enlazado o vinculado con la programación financiera.

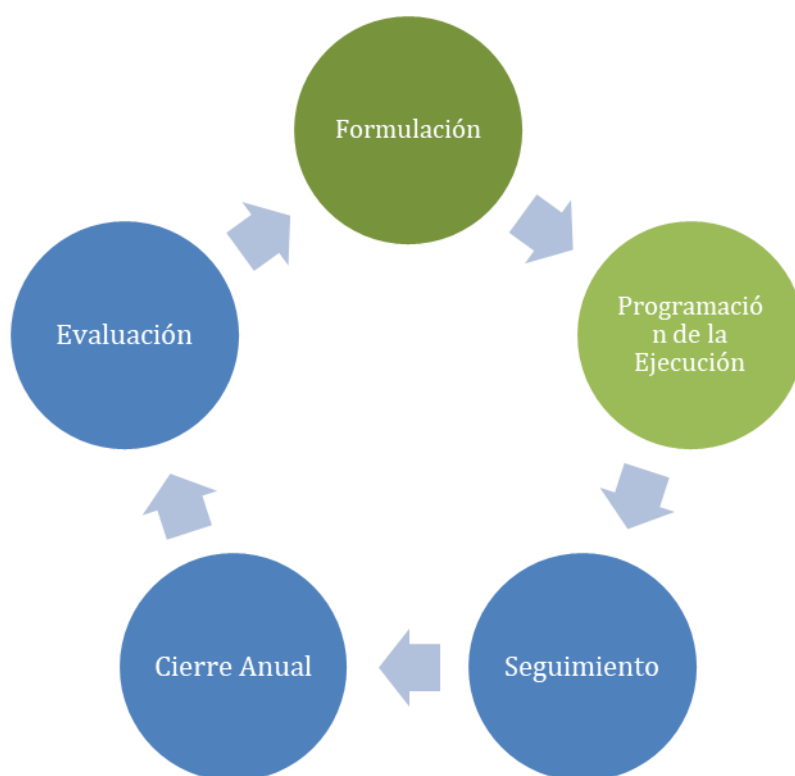
¹ “El presupuesto público”, Buyatti Editores, Año 2012.

En ese sentido, y de acuerdo a la visión de Boliver, la faceta física de la programación implica proyectar para el ejercicio y los respectivos subperíodos (trimestral por ejemplo) las cantidades de bienes y servicios que se generan en el accionar de los programas presupuestarios.

De esta forma, la programación como ejercicio sistemático del quehacer presupuestario debe formar parte de las prioridades de una sana administración fiscal, asegurando la calidad a la trayectoria del presupuesto y su ejecución durante su vigencia anual (o plurianual).

En la práctica, programación presupuestaria es una instancia posterior a la formulación presupuestaria (base de la asignación de créditos) y antecede (autoriza) la ejecución del gasto público:

Ciclo presupuestario: integrando la formulación y la programación



Por otra parte, de la programación presupuestaria que se realiza en los distintos lapsos del ejercicio fiscal (trimestres) surgen las adecuaciones que se llevan a cabo a medida que se ejecuta el presupuesto. En dicho sentido, a medida que la recaudación y el gasto

se llevan a cabo, pueden surgir necesidades de reprogramar las cuotas de autorización de gasto.

En todos los esquemas de programación se contemplan los ajustes que sobre la marcha deben realizarse al ejercicio de programación original, dando espacio y margen a las reprogramaciones que permiten una mejor ejecución de las erogaciones presupuestales.

El dinamismo de la programación presupuestaria representa otro rasgo distintivo de esta herramienta que debe ser rigurosa en su prudencia respecto a la recaudación esperada pero también flexible para canalizar eventualidades que surjan en el proceso de ejecución:

