

En esta NOTA PRESUPUESTARIA 4 se analiza la programación de la ejecución presupuestaria, como herramienta para ordenar y controlar el gasto público, asegurando el cumplimiento de los objetivos fiscales. En ese sentido, la programación se nutre de una mirada macrofiscal y del detalle que necesariamente debe existir en la asignación microfiscal.

De acuerdo a lo analizado, entonces, se presenta una herramienta atractiva para los interesados en las finanzas gubernamentales y su operación

NOTA PRESUPUESTARIA 4

La programación de la ejecución presupuestaria: sus etapas y componentes (parte 2)

En esta entrega de las Notas Presupuestarias (cuarta edición) se abordan las etapas operativas de la programación, dentro de un contexto y marco conceptual que debe ser contemplado. De esta forma, la programación persigue como objetivo la eficiencia en la asignación concreta de los recursos presupuestarios.

Completada la programación, y cada una de sus etapas, el Estado dispone de una herramienta que ordena su ejecución y su labor de las unidades ejecutoras.

En una tercera entrega sobre esta temática, se expondrá un resumen de los conceptos teóricos y de las etapas de la programación, además de ejemplificar la aplicación de la misma. Por otra parte, se definirán los tipos de programación y reprogramación de cuotas, además de la mirada de las instituciones (demanda) y de los órganos centrales (aplicación de la programación).

Concepto general

La presente nota presupuestaria continua con las herramientas teóricas y conceptuales que definen la programación presupuestaria, el instrumento que define y permite la ordenada ejecución del presupuesto público.

Como se presentó en la nota anterior, la programación de la ejecución presupuestaria permite a la gestión financiera pública ordenar el gasto y financiarlo, a partir de la disponibilidad de recursos (mensual, trimestral).

De esta forma, los gobiernos cuentan con una herramienta indispensable para el orden macrofiscal, además de generar las condiciones para el financiamiento adecuado de las acciones programáticas que prestan bienes y servicios a la sociedad.

La programación, entonces, tiene una dimensión financiera (la más visible) pero también física o de políticas públicas. Contar con los fondos en tiempo y forma (que fueron programados) permite atender las demandas sociales y el cumplimiento de los objetivos de los programas y unidades ejecutoras del presupuesto.

Por ello, en los países donde la gestión financiera gubernamental se encuentra más avanzada, la programación financiera y física representan eslabones de la misma cadena de valor fiscal. La primera representa la base (los insumos) que sostiene los procesos productivos (bienes y servicios) que persiguen los resultados para la Sociedad.

La programación financiera sustenta la programación física



El sistemático ejercicio de la programación de la ejecución presupuestaria requiere de un proceso organizado, institucional y profesional para su adecuada implementación. En ese marco, es importante que la programación se base en normas, procedimientos y prácticas presupuestarias y administrativas que le brinden sustento técnico y político.

Los presupuestos gubernamentales se ejecutan a partir de la instancia de la programación de la ejecución. La determinación de las cuotas presupuestarias (compromiso y/o devengado) suele realizarse trimestralmente, asignando los recursos disponibles para su aplicación en programas y objetivos de gobierno.

A medida que avanza el ejercicio fiscal, la programación presupuestaria autoriza las cuotas que remiten a la ejecución de un gasto público. El compromiso como primera instancia, el devengado (ejecución presupuestaria) y su interrelación con el pago (instancia final del gasto y su perfeccionamiento). Vale destacar que, de acuerdo al

manual conceptual argentino¹, el compromiso da inicio a una obligación potencial con terceros mientras que el devengado representa la obligación de pago a terceros. Ambas etapas, desde lo presupuestal, requieren ser programadas e implementadas con eficiencia y efectividad.

La programación financiera sustenta las etapas del gasto público



Definiciones para la operatividad de la programación de la ejecución

En este apartado se expondrán algunas definiciones clave de la programación de la ejecución, que servirán de base para explicar, analizar y contextualizar la aplicación de esta herramienta clave presupuestaria. Las definiciones se han tomado del prestigioso Manual “El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina” considerado uno de los pilares de la teoría presupuestaria moderna en América Latina.

En primer término, el sujeto de la programación es la ejecución presupuestaria (tanto física como financiera). En este sentido, se tratará únicamente la faceta financiera de la programación de la ejecución presupuestaria.

Ejecutar el presupuesto es, de acuerdo al citado manual argentino, movilizar “la administración pública a efectos de llevar a cabo las **acciones y procesos necesarios**

¹ Manual El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina. www.economia.gob.ar/onp/sistema/

de utilización de los recursos reales y financieros que posibilitan lograr los productos (bienes o servicios) en la cantidad y calidad adecuada y en el tiempo y lugar previstos, empleando la tecnología correspondiente, teniendo presentes los criterios de eficiencia y eficacia, necesarios en todo proceso productivo". Dichas acciones y procesos requieren el financiamiento presupuestario sustentable, adecuado y eficientemente programado. En ese campo, la programación de la ejecución habilitará las cuotas de compromiso y devengado que ejecutarán el gasto.

Para llevar adelante el ciclo de programación-ejecución financiera y prestación de bienes y servicios, se debe coordinar un proceso que se define y establece en distintas etapas.

Según el manual argentino, "la coordinación de la ejecución presupuestaria implica un proceso de programación y de adopción de medidas, previas a la ejecución o concomitantes con ella, a fin de obtener los productos terminales e intermedios previstos, logrando, a la vez, la máxima racionalidad posible en el empleo de los recursos reales y financieros. Esto implica prever los problemas que se presentan durante la ejecución y a los cuales debe dárseles soluciones adecuadas y oportunas, teniendo siempre presente el logro de los objetivos originalmente programados, con un mínimo de alteraciones o posibilitando los cambios cuando, situaciones de tipo coyuntural, así lo ameriten".

De acuerdo a la definición realizada, la programación marca el rumbo (trimestre a trimestre) para que los recursos financieros públicos se apliquen a políticas concretas, a procesos productivos gubernamentales que generen bienes y servicios públicos.

La programación, desde el punto de vista operativo, se ubica como una etapa de antelación a la ejecución del gasto. Según el citado manual del Sistema Presupuestario en la República Argentina, la programación de la ejecución representa una "tarea inmediata a la formulación y **previa a la ejecución presupuestaria propiamente dicha**.

No obstante ello, también es un proceso dinámico y permanente durante el ejercicio presupuestario, que consiste en la adopción de todas aquellas medidas que permitan garantizar una fluida ejecución del presupuesto, a través de una más eficiente combinación de recursos, en lugar y tiempo precisos, para lograr las metas y objetivos previstos. Por lo tanto implica compatibilizar el ritmo óptimo de ejecución de programas

con la **disponibilidad temporal de recursos** y los restantes objetivos de política económica”.

De esta forma, se presentaron los conceptos básicos de la programación que le dan sustento a las sub etapas operativas de la misma.

La programación de la ejecución: sus etapas y componentes

La programación de la ejecución requiere ciertos niveles operativos para llevarse a cabo de forma sistemática. En general, se trata de un ejercicio trimestral que define las cuotas de compromiso y de devengado. En términos generales, se definen autorizaciones de gasto en base a los recursos proyectados y a los objetivos macro fiscales (déficit o superávit presupuestario y/o de caja)

En ese marco, se deben establecer dos esquemas claves en la etapa de programación de la ejecución que llevan a cabo las oficinas centrales de presupuesto en los países o regiones.

- i) Enfoque macro de la programación
- ii) Enfoque micro de la programación

El **enfoque macro** se establece al inicio de la programación (en cada trimestre) estimando los recursos disponibles y los objetivos de *superávit o déficit* a alcanzar en el período que se programa

En lo que respecta al **enfoque micro**, la programación de la ejecución del gasto requiere una distribución de detalle entre las instituciones, organismos y/o agencias que forman parte del Presupuesto, para su efectiva implementación.

Dichas etapas se establecen en orden secuencial, comenzando por la macro programación del gasto que dará sustento a la microprogramación aplicada a la gestión gubernamental.

En primer término, el inicio del proceso de estimación de cuotas (macroprogramación) consiste en proyectar los recursos y disponibilidades del trimestre a trabajar. La base

de esta instancia resulta la estimación de los recursos que serán el sustento del gasto proyectado. Entre los recursos se estiman los tributarios, la deuda y los demás componentes del ingreso esperado en el trimestre.

Esta tarea de definición de los recursos se considera vital, fundamental para el armado del ejercicio de programación de la ejecución. Por ello, debe ser ejercida en base a fuentes confiables y prestigiosas de información. Asimismo en esta instancia se determina el análisis del gasto desde una óptica sectorial, de grandes agregados o conceptos que ocuparán la disponibilidad de recursos.

En dicho sentido, se deben analizar los gastos más importantes y asegura su atención, por cada Fuente de Financiamiento, de acuerdo a la disponibilidad definida en la macroprogramación. En la práctica, el análisis macro de la programación define los recursos y detrae la autorización de los gastos priorizados o mandatorios.

- En relación a la cuota presupuestaria, los gastos fijos o mandatorios se atienden obligatoriamente durante el trimestre, representado la primera prioridad del gasto presupuestario. Estos conceptos suelen ser salariales, pensiones, deuda pública, o programas prioritarios del gobierno.
- En la práctica, se pretende asegurar el financiamiento de los gastos ineludibles o prioritarios, en base a la recaudación estimada. Se trata de gastos en su mayoría transversales que atañen a diversas instituciones y/o agencias del gobierno. Por su parte, también se pueden contemplar en esta instancia algunos gastos específicos que deben asegurar su cuota para el período a programar.

La instancia que prosigue es la micro programación, etapa de detalle de la autorización de cuotas. **La micro programación define los detalles del ejercicio trimestral y su impacto presupuestario al mínimo nivel.**

El resultado de la etapa de micro programación resulta aplicación de la/s cuota/s de compromiso y/o devengado presupuestario distribuidas por cada institución, por Fuente y objeto del gasto (también puede sumarse la categoría Programas):

- En primer término, se distribuye el saldo restante de la macro programación entre las instituciones, Fuentes y conceptos de gastos (o programas) que no fueron definidos como prioritarios. Se asigna dicho saldo en proporción a los créditos vigentes.

- El analista presupuestario ejerce una labor central en el proceso de microprogramación de las cuotas, **estudiando** la información de la demanda de cada institución.
- Durante estas tareas de detalle el analista presupuestario puede realizar correcciones al nivel de cuota previsto. Por ejemplo, si el pedido de cuotas de una institución es menor al calculado en la programación, se corregirá la autorización de cuotas.

Estas etapas de la programación de la ejecución (cuotas presupuestarias) se resumen a continuación:

Macro programación



- ☐ Estimación de recursos
- ☐ Definición de gastos prioritarios y su asignación de cuotas
- ☐ Determinación de "resto de gastos a autorizar"

Micro programación



- ☐ Analisis de consistencia entre solicitao y distribuido
- ☐ Distrución y análisis de detalle
- ☐ Correcciones menores a la programación

En síntesis, de la interacción entre la macro programación y la micro programación surgen las asignaciones trimestrales, que serán monitoreadas y/o modificadas durante el transcurso del trimestre mediante compensaciones o incrementos de cuotas (si existen mayores recursos a los estimados en la macro programación).

Conclusiones de esta entrega

La teoría presupuestaria asigna trascendental valor a la programación financiera de la ejecución, basada en las cuotas de gastos. En este sentido, se han repasado aspectos

básicos de los manuales que en la actualidad se utilizan en las Oficinas de Presupuesto, y que dan sustento a los procesos operativos de la programación presupuestaria.

La macroprogramación es la base del ejercicio de programación, sostenida fuertemente en el cálculo de los recursos disponibles para el período a programar (trimestral en general). La microprogramación aplica en cada institución, representando el detalle de mínimo nivel donde se autorizan los gastos a comprometer y/o devengar por cada programa o unidad ejecutora.

Esta programación financiera (con sus etapas macro y micro) representa un avance de las gestiones fiscales modernas, permitiendo controlar y monitorear los objetivos de resultados que se fijan los gobiernos. Asimismo, la programación presupuestaria (financiera) alimentará o servirá de base para la programación física, de la provisión de bienes y servicios que el Estado destinará a la Sociedad para la atención de sus necesidades.