

NOTA PRESUPUESTARIA 5

La programación de la ejecución presupuestaria: sintetizando y fortaleciendo conceptos de esta etapa relevante del ciclo presupuestario.

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

En este sentido, en esta NOTA PRESUPUESTARIA se sinterizan (y refuerzan) los conceptos presentados en las Notas 3 y 4, agregando valor teórico y práctico a las definiciones vertidas, de forma de cerrar esta etapa del Ciclo Presupuestario.

En las próximas entregas se analizará la ejecución presupuestaria (modificaciones presupuestarias y seguimiento de la ejecución)

Fundamentos Conceptuales de la Programación Presupuestaria

I) Introducción y Marco Conceptual

La gestión financiera pública moderna no se agota en la formulación y aprobación del Presupuesto; sino que requiere de una instancia ulterior que materialice las autorizaciones legislativas en acciones concretas. Este proceso se denomina **Programación de la Ejecución Presupuestaria**.

La programación se define como un ejercicio de planificación de corto plazo (generalmente trimestral) que busca compatibilizar los flujos de gastos con la disponibilidad real de recursos.

En ese sentido, la autoridad presupuestaria debe estimar los flujos de ingresos (de todo tipo) y financiamiento que permitirá sostener el gasto en todas sus etapas (compromiso, devengado y pagado):



El objetivo principal para la programación presupuestaria es la eficiencia en la asignación de recursos, asegurando que los insumos financieros estén disponibles en tiempo y forma para la producción de bienes y servicios públicos. Por otra parte, se prioriza atender las obligaciones del Estado, tales como funcionamiento, pago de deudas o administración general, entre otras necesidades.

Es crucial distinguir dos dimensiones dentro de este esquema:

- **Dimensión Financiera:** Constituye el soporte visible y se centra en los flujos monetarios y la solvencia fiscal.
- **Dimensión Física:** Representa la producción de políticas públicas (metas físicas). La programación financiera actúa como el sustento o base que permite el cumplimiento de esta programación física.

Asimismo, resulta imperativo diferenciar la **Programación Presupuestaria** (enfocada en las etapas de compromiso y devengado) de la **Programación de Caja o Pagos**. Mientras la primera regula la ejecución del gasto y la competencia de las oficinas de presupuesto, la segunda es dominio exclusivo de los sistemas de tesorería.

II) Importancia Estratégica y Disciplina Fiscal

Los estados modernos deben atender la creciente complejidad de las demandas de la Sociedad, con una elevada necesidad de eficiencia de las finanzas gubernamentales para cumplir con objetivos fiscales ambiciosos.

Por otra parte, algunos autores sostienen que existe en la actualidad una latente tensión entre Planificación y Presupuesto, siendo uno de los principales desafíos de la fiscalidad. En ese marco, el Estado no solo debe administrar recursos, sino garantizar la producción de bienes y servicios valiosos que satisfagan las necesidades ciudadanas. El reto actual es integrar los sistemas de planificación y administración financiera para que el presupuesto sea la expresión monetaria de un plan de gobierno. La programación permite alcanzar estos retos en períodos acotados (trimestres)

Por su parte, desde una perspectiva fiscalista resulta imperante mantener la solvencia fiscal en contextos de alta volatilidad y demandas sociales crecientes. La fiscalidad postula que los Estados enfrentan el reto de gestionar la rigidez del gasto y ordenar las demandas infinitas frente a recursos finitos. La programación de la ejecución se convierte así en la herramienta operativa fundamental para evitar desbordes y asegurar que cada gasto tenga un financiamiento genuino, blindando al Estado de crisis recurrentes.

Adicionalmente, la tecnología moderna y la explotación de datos, ingeniería de datos y generación de información brindan herramientas para asegurar la calidad de la programación presupuestaria, trimestre a trimestre. En consecuencia, la implementación sistemática de la Programación Presupuestaria aporta previsibilidad y calidad a la gestión estatal, mitigando los riesgos fiscales inmediatos. Su valor estratégico se sustenta en cuatro pilares fundamentales:

1. **Materialización del Presupuesto (Cuotas):** Transforma los créditos legales (estimaciones) en autorizaciones operativas reales, para cortos períodos de tiempo. Sin la asignación de cuotas, el crédito presupuestario no puede ejecutarse.

2. **Ordenamiento del Gasto:** Permite administrar las erogaciones por subperíodos (trimestres, bimestres), evitando la concentración de gastos y garantizando una operatividad fluida.
3. **Vinculación Recursos-Gastos:** Es el mecanismo que alinea la ejecución de las políticas públicas con la recaudación efectiva y proyectada, evitando descalces financieros.
4. **Fomento de la Disciplina Fiscal:** Impone un criterio de austeridad y prudencia, obligando a ajustar las expectativas de gasto a la realidad de los ingresos disponibles.
5. **Fomento a la productividad:** Brinda herramientas para la mayor eficiencia del gasto, incrementando la productividad de bienes y servicios de las Unidades Ejecutoras de Programas, al mejorar su planificación operativa.

III) Metodología Operativa: Enfoques Macro y Micro

Para llevar a cabo la programación presupuestaria (y de caja) de manera sistemática, los órganos rectores del presupuesto despliegan un proceso secuencial que va de lo general a lo particular.

Se trata de estimar las cuotas de gasto (compromiso y/o devengado presupuestario) que alimentarán el desempeño de las instituciones y programas, a través de las respectivas autorizaciones de gasto.

El Enfoque Macro (restricción global)

Resulta la fase inicial y determinante. Consiste en establecer los techos globales de gasto para el período a programar (ej. el próximo trimestre) basándose en dos variables críticas: la estimación de recursos y el resultado fiscal objetivo (superávit o déficit).

- **Estimación de Recursos:** Se proyectan los ingresos tributarios, el endeudamiento y otras fuentes de financiamiento. Esta tarea requiere un alto rigor técnico y el uso de fuentes de información adecuada, ya que constituye el cimiento de todo el esquema de gastos a autorizar.
- **Priorización de Gastos Mandatorios:** Antes de distribuir cuotas en menor nivel, se detraen del cálculo (o reservan los fondos) para gastos ineludibles o rígidos.

Estos gastos incluyen la nómina salarial, servicios de deuda pública, pensiones y programas de gobierno de alta prioridad política. El objetivo es "blindar" el financiamiento de estas obligaciones transversales.

El Enfoque Micro (distribución institucional)

Definido el marco global y asegurados los gastos fijos, se procede a la distribución del saldo restante entre las distintas jurisdicciones y entidades.

- **Asignación de Cuotas:** Se otorgan autorizaciones de gasto (cuotas) a nivel institucional, por fuente de financiamiento y objeto del gasto. Generalmente, el saldo disponible se prorratea en proporción a los créditos vigentes de cada organismo.
- **Análisis de la Demanda:** El analista presupuestario juega un rol central aquí, evaluando los pedidos de cuotas de cada institución. Si una entidad solicita menos de lo calculado o si su ejecución histórica no justifica el monto, se realizan correcciones a la baja para optimizar la distribución.

IV) Las cuotas presupuestarias como instrumento de gestión

Las cuotas de compromiso o devengado representan la unidad de operación del proceso de Programación Presupuestaria, funcionando como un límite (mensual, trimestral) que habilita a las unidades ejecutoras a avanzar en las etapas del gasto. Dicho límite no es estático, sino que puede ser reforzado o modificado durante la ejecución del trimestre, de acuerdo con las disponibilidades y necesidades del quehacer presupuestario.

De acuerdo con el marco conceptual argentino (citado como referencia teórica en las NOTAS 3 y 4), se distinguen dos tipos de cuotas que deben programarse en el plano de la presupuestación:

1. **Cuota de Compromiso:** Habilita el inicio de una relación jurídica con terceros (obligación potencial). Es el primer paso para contratar bienes o servicios. Como ejemplo se destaca la emisión de Órdenes de Compra.-
2. **Cuota de Devengado:** Habilita el reconocimiento de la obligación de pago una vez recibido el bien o servicio. Esta etapa es crítica porque

genera la deuda exigible y es el paso previo al pago de Tesorería (caja).
Se trata de la emisión de Órdenes de Pago.-

Ambas cuotas deben gestionarse de forma coordinada para evitar que se asuman compromisos que luego no puedan devengarse por falta de autorización, o viceversa. La dinámica entre ambos conceptos resulta la base de la “administración financiera” del Presupuesto.

En lo que atañe a las características de las cuotas de compromiso y devengado, y la relación entre ambas, a partir de la aplicación práctica de los ejercicios de programación presupuestaria surgen los siguientes puntos:

- **Naturaleza Secuencial:** la etapa de compromiso actúa como la "primera instancia" del gasto, mientras que el devengado representa la ejecución presupuestaria propiamente dicha y su interrelación con el pago.
De esta forma, la cuota de compromiso es un requisito ineludible para la aplicación de la primera instancia de la ejecución del gasto público.
- **Diferencia Conceptual:** De acuerdo a los conceptos básicos de programación de la ejecución presupuestaria, la distinción clave entre las cuotas de compromiso y devengado radica en el tipo de obligación que genera cada etapa:
 - Compromiso: da inicio a una obligación potencial con terceros. Es decir, reserva el crédito pero no genera una deuda exigible.
 - Devengado: representa la obligación de pago a terceros. Es el momento en que se perfecciona el gasto y nace la deuda exigible (hasta el perfeccionamiento del pago).
- **Implicancia en la Programación:** Las etapas de compromiso y devengado presupuestario requieren ser programadas e implementadas con eficiencia y profesionalidad. La programación suele realizarse trimestralmente, asignando cuotas específicas para compromiso y para devengado. Esto implica que la Autoridad Presupuestaria puede autorizar un límite para contratar (comprometer) diferente al límite para devengar, dependiendo de la disponibilidad financiera y el avance físico de los proyectos de inversión. En la práctica, estas discrepancias entre las cuotas de compromiso y devengado resultan habituales, dando lugar a la administración del gasto mes a mes.

V) Dinamismo y Reprogramación

A diferencia de la formulación presupuestaria, que es estática y anual, la programación es un proceso dinámico y permanente. La realidad fiscal es cambiante; por ende, el modelo debe contemplar mecanismos de ajuste:

- **Monitoreo:** se realiza un seguimiento constante de la evolución de la recaudación y la ejecución del gasto.
- **Reprogramación:** si los ingresos superan lo estimado, pueden incrementarse las cuotas. Inversamente, si la recaudación cae o surgen nuevas prioridades, se realizan compensaciones o ajustes a las autorizaciones vigentes.
- **Aviso de Alertas:** en la moderna administración financiera, con apoyo en la tecnología de datos, se trabaja con sistemas de alertas que reflejan la no ejecución de las cuotas, basada en un comportamiento estándar o datos históricos. Por ejemplo, si en el último mes del trimestre la ejecución de la cuota de devengado resulta apenas 25% de lo autorizado, el sistema podría realizar un alerta de “bajo aprovechamiento de la cuota”. Estos sistemas de alerta robustecen las capacidades de seguimiento y análisis de los órganos rectores, sobre la coyuntura financiera del Presupuesto Nacional.

La flexibilidad de las cuotas, el permanente monitoreo y los sistemas de alertas permiten a la administración pública mejorar el diseño de la planificación financiera de corto plazo, garantizando que, ante imprevistos, se consideren las medidas correctivas oportunas.

Conclusión

En resumen, en esta NOTA PRESUPUESTARIA sobre la programación de la ejecución presupuestaria se ha reflejado que dicha instancia no resulta un mero trámite administrativo, sino la columna vertebral de la gestión fiscal operativa y de la ejecución del gasto público.

En base a la teoría del Manual del Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina, se ha comprobado que ejecutar el presupuesto es “movilizar la administración pública a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios 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".

En ese marco, la coordinación de la ejecución presupuestaria implica un proceso de programación a fin de obtener los productos terminales y alcanzar los objetivos operativos de la gestión de gobierno en el corto plazo. Por ello, la importancia de la programación como una tarea inmediata a la formulación y previa a la ejecución presupuestaria propiamente dicha agrega valor a la gestión financiera gubernamental.

Como esgrime el Manual de Argentina, la programación "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". Finalmente, concluye que "implica compatibilizar el ritmo óptimo de ejecución de programas con la disponibilidad temporal de recursos y los restantes objetivos de política económica"

Como se ha reflejado en las respectivas Notas, la programación conecta la planificación legal del presupuesto (Créditos Presupuestarios de la Ley de Presupuesto) con la realidad económica (Gasto y Caja), utilizando las cuotas de compromiso y devengado como herramientas de control y seguimiento.

La adecuada aplicación de la programación de la ejecución, asegura que el Estado pueda proveer bienes y servicios a la Sociedad de manera sostenible, ordenada y financieramente responsable.