

# Aspectos teóricos del Presupuesto del Sector Público

Las técnicas del Presupuesto, sus alcances y limitaciones

Presupuesto y planificación del accionar estatal

Alfredo Iñiguez

Octubre 2020

# El Estado Benefactor y el Presupuesto

## Etapas en la Evolución de la técnica del Presupuesto

- El Presupuesto por Objeto del Gasto: tradicional y orientado al control (1921-1939)
- El Presupuesto por Programas: para la planeación económica (1940-1970)
- La Administración por Objetivos: descentralización presupuestaria (1970-1976)
- El Presupuesto Base Cero: la jerarquización de prioridades (1976-1980)

# Presupuesto Tradicional

- Herramienta útil sólo para asignar y controlar el uso de recursos financieros asignados a instituciones públicas.
- Inicialmente sólo la clasificación por objeto del gasto, de tipo administrativa, y a partir de los años '50 se incorporaron la funcional y la económica (recomendación de Naciones Unidas)

M. Makón. La gestión por resultados ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? Asip. 2008

# Presupuesto por Programas

- El presupuesto debe mostrar qué hace el Estado con los recursos asignados.
- Objetivo inicial: contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular los objetivos, metas y políticas de los planes de desarrollo con los del presupuesto
- Introdujo al presupuesto el concepto de relaciones insumo-producto como expresión de los procesos productivos públicos y como criterio para asignar recursos reales y financieros.

M. Makón. La gestión por resultados ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? Asip. 2008

# Presupuesto Base Cero

- Aporta herramientas para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales.
- Obliga a justificar cada uno de los gastos para evitar la tendencia incrementalista.
- Herramienta: paquetes de decisión que identifica y describe cada actividad (con distintas alternativas tecnológicas) para que la gerencia evalúe, clasifique y priorice.

M. Makón. La gestión por resultados ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? Asip. 2008

# Crisis del Estado Benefactor y de las técnicas de presupuestación

## Presupuesto por programas:

- Débil conceptualización de las características metodológicas de la técnica (definición de indicadores).
- Baja interrelación con otros sistemas administrativos (rr.hh. compras, tesorería, etc.)
- Continuación de prácticas que sólo privilegian el control en el uso de recursos.

## Presupuesto base cero:

- Complejidad en cuanto a la disponibilidad de información.
- Se la concibió como una alternativa al presupuesto por programas, en lugar de considerarla una técnica complementaria.

## Crisis del Estado Benefactor y de las técnicas de presupuestación (continuación)

### **Técnicas presupuestarias en general**

- Decadencia o ausencia de planificación.
  - Las categorías programáticas repetían las estructuras institucionales piramidales y no representaban centros de gestión productiva
  - Escasos avances en la definición de indicadores de producción y nulos en los de resultados e impacto
  - Proliferación de recursos para fines predeterminados dispuestos por una norma.
  - Se siguió programando en base a la capacidad de oferta de las instituciones y no se compatibilizó con las demandas de la sociedad
- M. Makón. La gestión por resultados ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? Asip. 2008

## Crisis del Estado Benefactor y de las técnicas de presupuestación (continuación)

“el mundo del presupuesto, que hemos llegado a conocer bien en los últimos 50 años tras el advenimiento de la revolución keynesiana en la economía pública y la rápida expansión del Estado administrativo, está desorientándose con rapidez debido a acontecimientos nuevos e inesperados (...) Buena cantidad de experimentos hechos con el presupuesto han resultado una lamentable brecha entre la teoría y la práctica (...) El esfuerzo más elaborado a lo largo de estos lineamientos (la presupuestación de programas) se ha abandonado en gran parte en el nivel federal. Su sucesora, la presupuestación base cero, está desapareciendo del escenario. Pruebas acumulativas muestran que su eficiencia para influir sobre la toma de decisiones y los resultados está en entredicho”.

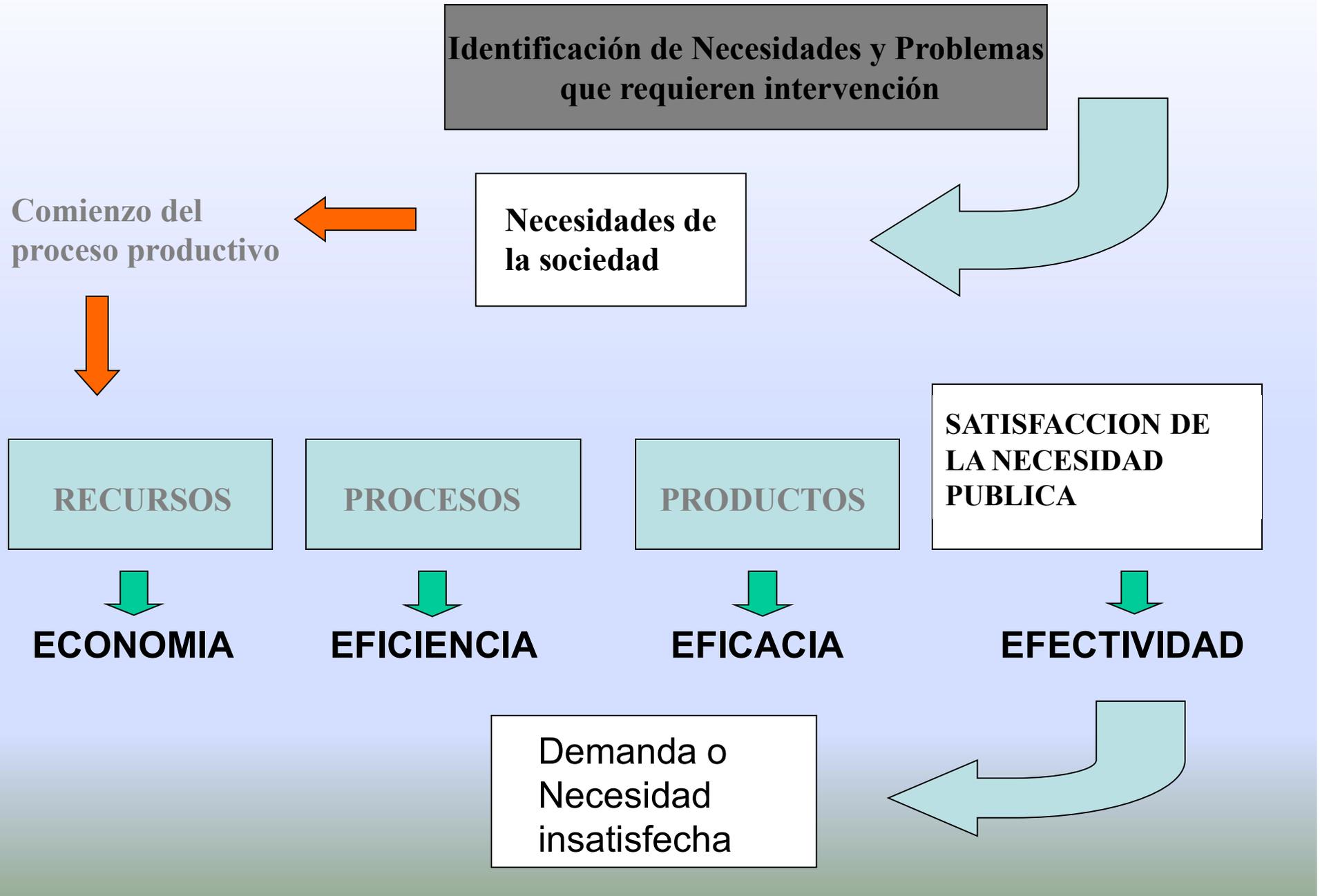
Naomi Caiden. El presupuesto público entre la incertidumbre y la inestabilidad. 1981.

Relación entre niveles y objetos de planificación			Objetos de Planificación		
			Hacia fuera	Hacia dentro	
			Resultados	Recursos	Organización
Niveles de Planificación	Estratégico	Políticas	Efectos a producir en el contexto (Objetivos)		Modelo Organizativo deseado
		Estrategias	Resultados a lograr y usuarios a satisfacer	Cursos de acción elegidos para lograr los resultados	Estructura organizativa necesaria
	Operativo	Planificación	Productos y Metas	Actividades y recursos necesarios	Asignación de responsabilidad por metas y recursos (presupuesto)
		Programación		Actividades y recursos disponibles	Asignación de responsabilidad por actividades y recursos disponibles

		Niveles de Evaluación y Control				
		Estratégico		Operativo		
		Evaluación de Impacto	Evaluación de resultados	Control de Productos	Control de procesos	
Niveles de Planificación	Estratégico	Políticas	Grado en que resultados logrados contrib. a los objetivos mediatos (EFECTIVIDAD)			
		Estrategias	Grado en que los result. contrib. a los objetivos inmediatos selecc. strateg. (EFECTIVIDAD)	Grado en que los resultados producen consecuencias previstas (EFECTIVIDAD)		
	Operativo	Planific.			Medida en que los productos obtenidos responden al previsto en los planes (EFICACIA)	Relación e/ prod. realizada y recursos empleados (EFICIENCIA REAL)
		Programac.				Medida en que la secuencia de uso de los recursos disp. responde a program. (cumplimiento de programación)

Jorge Hintze. Control y Evaluación de Gestión y Resultados. 1999

# La Gestión estatal. El proceso productivo



# Presupuesto y Gestión por Resultados



# Gestión por Resultados: características básicas

- Las decisiones cotidianas que adopten las instituciones deben estar basadas en un sistema de planificación y orientadas a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse.
- Toma de decisiones descentralizada, en el marco de políticas definidas, y asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.
- No solo implica definir indicadores de producción e impacto en la formulación presupuestaria y efectuar el seguimiento de su ejecución. Requiere un nuevo modelo administrativo

M. Makón. 2008

# Presupuesto por resultados

- Recoge las características centrales de la técnica de Presupuesto por programas (relación insumo-producto, definición de políticas enmarca la producción, etc.)
- Pone énfasis en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto y resultado y en las relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse.

# Alcances y límites del Presupuesto

- El presupuesto puede ser interpretado como un instrumento que permite llevar “a todos los rincones” de la organización las herramientas básicas para, entre otras cuestiones, la identificación de los problemas y necesidades sociales sobre los que se debe actuar y la evaluación de desempeño del accionar estatal.
- No se le puede exigir al presupuesto que genere toda la información necesaria para desarrollar, por ejemplo, la evaluación de desempeño, porque no puede captar la heterogeneidad de las políticas públicas.
- De esta forma, el presupuesto, por ser un instrumento del tipo horizontal, está alcanzado por las críticas que le hacen a este tipo de herramientas. Sin embargo, es un punto de partida clave que permite homogenizar el diseño de las políticas públicas y por ende la estandarización de la evaluación de resultados.
- El presupuesto deber ser complementado y debe articularse con herramientas del tipo vertical como el contrato de gestión, el planeamiento estratégico y un sistema de evaluación de desempeño.