

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
ESCUELA DE ECONOMIA
CURSO DE FINANZAS PUBLICAS**

**TEORIA ECONOMICA, PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION
DE SERVICIOS PUBLICOS¹**

***Justo Aguilar (Ph.D)
justoa@cariari.ucr.ac.cr***

I. INTRODUCCIÓN.

Este ensayo presenta una integración de la teoría microeconómica que explica el papel del gobierno en la provisión de servicios públicos y su articulación con los procesos de programación y presupuestación que operacionalizan el accionar económico del gobierno en el cumplimiento de esas responsabilidades. Se integran varios ensayos sobre la temática de programación y presupuestación que representan enfoques de diferentes autores, con el propósito de ofrecer una visión amplia de los roles económicos del gobierno en la atención de necesidades sociales. La sección primera presenta una sinopsis de la teoría macroeconómica sobre fallos del mercado y la función gubernamental de provisión de servicios públicos. Segundo, una caracterización de los procesos de programación y presupuestación de la acción pública para articular los programas de servicios públicos. Tercero, un análisis de los diferentes componentes del sistema de presupuestación y de los enfoques que siguen las autoridades gubernamentales en la presupuestación.

II. TEORIA ECONOMICA Y LA PROVISION DE SERVICIOS PUBLICOS.

El análisis microeconómico establece que la organización de mercados competitivos que satisface supuestos² estrictos de funcionamiento, permite la integración de ofertas y demandas por bienes y servicios en equilibrios denominados Pareto Eficientes. Al nivel de un mercado en particular, este equilibrio nivela la oferta de productores y demanda de la sociedad y determina un nivel de precios que es eficiente, por las siguientes razones: primero, la cantidad producida satisface la demanda de todas las personas de la sociedad; segundo, el precio final de ese equilibrio refleja una valoración social de los individuos, al cual están dispuestos a consumir el bien o servicio, respectivamente; y finalmente, garantiza un uso eficiente de los recursos productivos, dado que el precio iguala al costo marginal más bajo posible que pueden lograr las firmas productoras. No hay pérdida de eficiencia, siempre y cuando el mercado de un bien produzca en el nivel que iguala el precio con el costo marginal de producción.

El cumplimiento de un equilibrio Pareto eficiente en una economía de mercados competitivos no requiere de la intervención del gobierno. El empleo de este criterio de eficiencia permite evaluar cuan bien las industrias y sus firmas están operando en los mercados para satisfacer las demandas de la sociedad; ésta es la esencia misma de la organización de mercados de un sistema de economía capitalista. Sin embargo, esa condición de eficiencia de los mercados

¹ El profesor Justo Aguilar es economista especializado en los campos de finanzas públicas y organización industrial. Actualmente se desempeña como profesor de la Escuela de Economía y director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

² Esos supuestos corresponden a dos categorías: primero, los supuestos de mercado que consideran el grado de competencia de los mercados expresado por muchos productores y consumidores, ocupación plena de recursos, naturaleza homogénea de los productos, los requerimientos de información perfecta, y finalmente el mejor estado de tecnología aplicado a la producción. Segundo, los supuestos técnicos que caracterizan las relaciones de oferta (en función de sus propios insumos y productos y cumplimiento de la ley de rendimientos decrecientes en la producción) y de demanda (en función de las preferencias manifiestas de los individuos). Ver "*Public Finance in Theory and Practice*", de W. Tresch.

competitivos requiere para su logro de condiciones estrictas, que no siempre se logran en la realidad. Stiglitz³ ha especificado las siguientes situaciones, bajo las cuales se presentan fallos del mercado:

- *Mercados de Competencia Limitada*. Esta situación define una situación de competencia limitada (monopolio, oligopolio competencia monopolista) la cual se desvía del ideal de competencia perfecta al permitir un precio superior al precio de eficiencia que resulta en una menor cantidad ofrecida a la de equilibrio. y habría una pérdida de eficiencia en el funcionamiento del mercado. Razones para la
- *Mercados Incompletos*. Define aquellas situaciones donde las empresas (seguros y operaciones de crédito) fallan para ofrecer toda la gama de servicios requeridos por los consumidores. Las razones de este fallo del mercado son varias. innovación insuficiente ante la posibilidad de enfrentar dificultades en el mercadeo de los nuevos productos; costes elevados de transacción y asimetrías de información.
- *Mercados con Información Imperfecta*. Un número importante de actividades (industrias de alimentos y medicamentos) son motivadas por la falta de información y por la creencia de que el mercado mismo suplirá muy poca información respectivamente.
- *Bienes Públicos*⁴. Un número importante de bienes y servicios no pueden ser suplidos por el mercado (la defensa nacional) y otros serían suplidos sólo en forma insuficiente respecto a la demanda de la sociedad debido a la incapacidad de los individuos para manifestar de manera efectiva su demanda por los mismos.
- *Externalidades*. Su presencia en actividades de producción y consumo genera una asignación ineficiente de recursos por parte del mercado y pueden ser analizadas en dos formas: primero, externalidades negativas en producción que imponen perjuicios a terceros, los cuales no son incorporados en su costo, por lo cual se generan excesos de producción, y segundo externalidades positivas que benefician a terceros, las cuales no son incorporados en su precio; por lo cual el mercado genera déficits de producción.

Sin embargo, cuando el mercado no puede lograr dicho equilibrio bajo sus propias condiciones, entonces se hace necesario la intervención del Gobierno para promover una solución lo más aproximada al equilibrio Pareto eficiente. La racionalidad de la provisión gubernamental de bienes y servicios como una alternativa a la organización de mercados requiere de una diferenciación de sus funciones económicas, a saber: primero, la provisión del servicio en relación con la producción de éste, la cual puede ser incluso delegada al mercado; y segundo, una función regulatoria para garantizar que tanto organizaciones públicas como privadas cumplan con condiciones lo más aproximadas posibles al equilibrio de Pareto eficiencia.

El Estado participa del problema económico a través de una organización que denominaremos economía pública y produce bienes y servicios que satisfacen necesidades de consumo colectivo (para toda la sociedad), de carácter compartido en el consumo (para grupos de consumidores), así como aquellos que son de consumo particularizado para individuos en el caso de los monopolios naturales (agua potable, transportes, electricidad, etc). Además, el Estado desarrolla una función regulatoria de las actividades económicas de empresas y personas que participan de la

³ Stiglitz incluye entre estos fallos, además, la presencia de los ciclos económicos, el cual no se considera en este análisis. Ver J. E. Stiglitz. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton & company. 2000. El análisis comprensivo de los fallos del mercado para explicar la intervención económica del gobierno en el marco de la teoría del equilibrio general, puede referirse a R, W, Tresch, en su libro "*Public Finance. A Normative Theory*" (Plano Texas. Business publications Inc., 1981).

⁴ Se señala que los *bienes públicos puros* al satisfacer necesidades colectivas no corresponden estrictamente a un fallo del mercado, ya que la organización de mercados no puede ofrecerlos dada la naturaleza individualista de sus premisas y supuestos para caracterizar la demanda social. La satisfacción de necesidades colectivas (seguridad nacional, administración de justicia) trasciende la naturaleza del mercado y se constituye en una competencia exclusiva del gobierno. Constituye la racionalidad para definir en forma autocontenida a la economía pública.

organización de mercados, con el fin de asegurar el cumplimiento del interés social en todas aquellas áreas donde el interés privado difiere del mismo. Finalmente, es responsable por lograr una redistribución lo más equitativa posible entre los diferentes grupos de la sociedad.

En su accionar económico el Estado participa en la organización de mercados para adquirir los factores productivos (trabajo, capital, etc) requeridos para la producción de los bienes y servicios públicos. Sin embargo, en la solución del problema económico (que producir, como y para quién) la economía pública utiliza dos instrumentos (programación y presupuestación) que son propios de su organización. La programación permite organizar los recursos públicos en relación con las necesidades sociales que la política económica espera resolver; mientras que el presupuesto es el instrumento para ejecutar esa programación.

El análisis de Premchand (1988) y de Cohen-Franco (1988) sugieren la presencia de vinculaciones muy definidas entre la política económica responsable por las prestaciones de servicios públicos con la programación del gasto público y la presupuestación, tal como se plantea en las siguientes relaciones:

- **Crecimiento económico:** el uso de la planificación mediante el diseño de escenarios y orientaciones del desarrollo para la formulación de los programas públicos que tienen como fin la satisfacción de las necesidades sociales y el logro del crecimiento de la economía.
- **Asignación eficiente de recursos escasos:** plantea el análisis de opciones técnicas al interior de los contenidos programáticos (análisis de alternativas) y de la comparación de programas para el logro de un mismo fin (evaluación de inversiones), así como el uso de técnicas como el análisis costo-beneficio. Y la presupuestación base cero con ese mismo propósito.
- **Efectos económicos del presupuesto:** dado el tamaño del presupuesto en la economía sus efectos deben ser previstos con el fin de evitar que desequilibrios en su funcionamiento. Ello supone el uso de las técnicas convencionales del análisis económico y de modelos de simulación económica.
- **Impacto redistributivo del presupuesto:** Con el crecimiento de la pobreza y de grupos sociales que operan al margen del sistema económico, reviste especial importancia la evaluación ex-ante de los programas sociales con el fin de evaluar su impacto en los grupos sociales en pobreza y determinar el cumplimiento de las metas sociales.

III. PLANIFICACION Y PROGRAMACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

El análisis de Buchanan sugiere que las demandas individuales por servicios públicos no pueden ser articuladas en forma automática y eficiente por la oferta institucional pública, la cual requiere de un proceso de decisiones colectivas propio de los regímenes de democracia política. El análisis convencional de la economía asume que no hay problemas en lo relativo al comportamiento de las organizaciones responsables por la oferta de los servicios públicos; sin embargo, ello no es necesariamente cierto. Los gobiernos integran a comunidades de personas (servidores públicos y funcionarios designados políticamente) que son una parte de la comunidad nacional y cualquier análisis de arreglos fiscales sobre el gasto público debe incorporar el análisis del comportamiento de esos agentes públicos y de las instituciones públicas y del marco normativo que es responsable por las decisiones conducentes a las prestaciones de servicios.

Bajo el enfoque de economía política norteamericana, la oferta pública responde a instituciones esencialmente democráticas y a roles económicos e intereses de grupo tanto de parte de los oferentes de servicios públicos como de los demandantes, cuyos intereses no son necesariamente coincidentes. Una vez que los gobiernos son asumidos como colectividades de personas (organizadores políticos, oficiales electos democráticamente, jueces o burócratas) capaces de maximizar sus intereses, entonces emerge un paradigma que incorpora una visión diferente de la oferta de bienes públicos. En consecuencia, aún si se asume que hay una

decisión clara del jerarca gubernamental para atender las demandas por bienes públicos de manera eficiente, este enfoque sugiere que este objetivo no necesariamente podría ser alcanzado. Todavía falta por desarrollar en mayor plenitud una teoría de oferta de servicios públicos y realizar las conexiones requeridas con la teoría de demanda y de reglas de votos⁵.

Dado un entorno de organización político-administrativa, la oferta gubernamental de servicios públicos ocurre en un proceso dual de planificación/ programación y su implementación presupuestaria. La planificación es un proceso que permite ordenar fines y medios y darle coherencia a las políticas públicas en un continuo temporal que va del corto al largo plazo. Los productos de la planificación lo constituyen diversas clases de planes (nacionales, sectoriales, regionales, institucionales; de corto, mediano y largo plazo), los cuales tienen algunos o todos los siguientes elementos: un diagnóstico, una estrategia que define las orientaciones generales y específicas, y un plan de acción que puede acompañarse de programas de inversión y presupuestos para el período del plan. En la práctica, la planificación permite la evaluación de los contenidos programáticos de mediano y largo plazo, en términos de su impacto en los comportamientos (beneficios y costos) de los agentes económicos, así como su comparación a fin de determinar la factibilidad de las opciones consideradas como relevantes para el plan.

La programación considera el diseño y el análisis de programas con el propósito de determinar si se ajustan o no a los objetivos del gobierno. Con ello se pretende evaluar si su instrumentación permite el logro de esos objetivos al menor costo relativo (eficiencia) y de ponderar sus impactos probables (con particular interés en la equidad) sobre los agentes económicos. Recientemente, la programación ha adquirido una relevancia especial por la necesidad de evaluar el impacto redistributivo de sus políticas sobre los grupos sociales marginados y en condiciones de pobreza (Cohen y Franco, 1988). La programación emplea técnicas muy diversas (costo/ beneficio, método Roy o de potenciales, CPM/PERT, análisis de sistemas, etc) con el propósito de garantizar que las metas de cada programa están en función de los objetivos de la política pública y de que los recursos se van a emplear con eficiencia, así como que sus beneficios serán percibidos por los beneficiarios indicados en la política. El análisis económico concentra su atención en el análisis de costo/ beneficio para evaluar su eficiencia en el uso de recursos escasos.

El programa es un ordenamiento técnico y económico de recursos (similar pero no igual al concepto de la función de producción de la empresa) relacionado con metas de producción de los servicios públicos que desea implementar una institución pública. En algunos casos, un mismo programa puede ser ejecutado por dos o más instituciones que desarrollan labores generalmente de tipo complementario. Presenta la característica de que puede ser evaluado (ex-ante y ex-post) en relación con la eficiencia de uso de recursos y de impacto sobre sus probables consumidores. A su vez, el programa podría ser conceptualizado en subprogramas o proyectos que se complementan para alcanzar los mismos objetivos que el Estado desea alcanzar por medio de su política económica. En un caso extremo un programa puede ser visualizado como un proyecto. En el plano institucional, la totalidad de programas que constituyen su quehacer económico recibe el nombre convencional de Plan Anual Operativo (PAO)

Los programas y proyectos tienen como fin último la provisión de servicios a la ciudadanía y se considera que es posible evaluar los beneficios percibidos por los beneficiarios de estos servicios. Los servicios públicos pueden agruparse en las siguientes tres categorías: primero, aquellos servicios que atienden las necesidades colectivas de la sociedad así como los que demandan el ejercicio de autoridad (seguridad ciudadana); segundo, los de carácter asistencial social (educación y salud) generalmente afectados por la condición de externalidades (que generan beneficios a terceros); y tercero, los servicios de contenido económico (agua potable) para los cuales se manifiesta una demanda efectiva por parte de sus usuarios⁶. En el caso primero, se

⁵ Ver "Public Finance and Public Choice" de J.M. Buchanan, en el libro State and Local Public Finance compilado por D. Netzes y M. Drennan (Blackwell Business, 1997). Para un análisis de la tipología de servicios públicos ver "La Actividad Prestadora de Servicios Públicos: Clasificación de los Servicios Públicos. Formas y Regímenes de Gestión", de J. Centellas y C. Victory, en Curso Servicios Públicos Municipales, auspiciado por ICAP-AECI. San José, Costa Rica, 11/ 15 febrero de 1991

⁶ Aguilar, J. El Concepto Neoclásico de los Servicios Públicos. Revista de la Contraloría General de la República N° 1.2002.

trata de servicios que obligan a una responsabilidad del Gobierno Nacional, la cual no puede ser delegada. A su vez, los servicios de contenido social incorporan subsidios del presupuesto nacional en su prestación a los ciudadanos. Finalmente, los servicios de contenido económico presentan la particularidad, de que los beneficios por su consumo pueden ser identificados y sus costos transferidos a los ciudadanos vía el mecanismo de precios públicos.

Rosalía Bravo⁷ en su estudio sobre el presupuesto público en Costa Rica ofrece una operacionalización de la programación presupuestaria en base a las siguientes definiciones:

- Función: una de las divisiones del esfuerzo total dirigida hacia una finalidad principal del gobierno (salud pública, educación, previsión y asistencia social, etc)
- Programa: instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables expresadas en términos de productos fiscales, a cumplirse mediante el desarrollo de un conjunto de acciones integradas y/o proyectos específicos; coordinados con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario que es deseable determinar y cuya ejecución queda a cargo de una o más unidades administrativas de alto nivel del Gobierno (programas de epidemiología, saneamiento ambiental).
- Subprograma: división de programas complejos, destinados a facilitar la ejecución en un campo determinado.
- Actividad: división más reducida de cada una de las acciones que se deben desarrollar para cumplir las metas de un programa o subprograma de funcionamiento. Consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, mediante la utilización de los recursos humanos, materiales y financieros...a cargo de una entidad administrativa.
- Tarea: operación específica a efectuarse dentro de un proceso realizado para la obtención de un resultado determinado (se indican únicamente en términos de unidades físicas).
- Proyecto: conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión, ejecutadas para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente.
- Obra: es un bien de capital específico que forma parte de un proyecto.
- Trabajo u Operación: esfuerzo sistemático efectuado con el objeto de ejecutar cada una de las fases del proceso de producir una obra (se indican únicamente en términos de unidades físicas).

El programa presupuestario a su vez debe reunir las siguientes características⁸:

- fin común: lo que da el carácter de programa a un conjunto de actividades es fundamentalmente, el tener una finalidad común, es decir compartir ciertos fines.
- Vinculación con objetivos organizacionales: Los objetivos y metas del programa deben estar en función de la misión y los objetivos de la organización. Ello supone que la organización constituye una unidad coherente y que se integra por directrices superiores.

⁷ Bravo, R. "*Presupuesto Público: Caso de Costa Rica*". San José: Cooperativa de Libros UCR. Junio, 1992.

⁸ Bravo, R. Op. Cit., páginas 44-47.

- ❑ Vinculación de los resultados con el proceso administrativo: El producto final del programa debe representar el resultado del proceso administrativo propio de la organización.
- ❑ Comparación de alternativas: debe ser el resultado de una selección de alternativas que permitan evaluar la relación de medios a fines bajo criterios de eficacia y eficiencia.
- ❑ Concepto unitario: el programa debe ser unitario para lo cual se requiere que sea concebido como un subsistema y parte de un sistema mayor. Obliga a englobar aquellas funciones y recursos destinados al cumplimiento de finalidades semejantes.

Un programa bien estructurado debe aportar información para poder contestar las siguientes preguntas:

- Cuáles son los objetivos del programa.?
- Quiénes dirigirán y ejecutarán el programa.?
- Cuáles serán las metas.?
- Cómo se proyecta alcanzar tales metas.?
- Por qué y cómo se eligieron determinadas alternativas.?
- Qué métodos se utilizan.?
- Son tales métodos los más eficientes.?
- Qué nivel de eficiencia se obtendrá.?
- Qué mecanismos existen para promover el permanente mejoramiento administrativo del programa.?
- Por cuánto tiempo se justificará el programa en el futuro.?

IV. LA PRESUPUESTACION Y LA TEORIA PRESUPUESTARIA.

1. Definiciones y Enfoques Presupuestarios.

El presupuesto es por definición el instrumento de ejecución de la economía pública. En el enfoque de Petrei⁹ se señala que el presupuesto es un ordenamiento contable y financiero que garantiza el balance entre los recursos que son requeridos para ejecutar los programas públicos y el financiamiento previsto. Se considera que el presupuesto puede responder en general a tres concepciones que resultan de considerar: primero, un proceso de optimización de recursos escasos; segundo, su ejecución por parte de la burocracia a través de la administración pública; y tercero, la interacción de factores exógenos al gobierno determinados por las necesidades sociales y su demanda con la oferta institucional de esos servicios.

En la práctica, el presupuesto puede analizarse como un proceso que resulta de la confluencia de factores exógenos y demandas provenientes de las organizaciones sociales y comunidades organizadas, así como a las ofertas institucionales que resultan de los esfuerzos de planificación/programación y el ejercicio burocrático. En el plano institucional, los resultados de la presupuestación pueden ser expresados por el "presupuesto por programas", como forma de organización presupuestaria que presenta un ordenamiento contable financiero de la institución en términos de la totalidad de sus programas de trabajo, los cuales forman el plan anual operativo que resulta del esfuerzo de programación institucional.

⁹ Petrei, H. *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Un enfoque alternativo es presentado por Musgrave, el cual racionaliza la formulación presupuestaria considerando las macro-funciones de la política económica, a saber, la rama de asignación de recursos escasos bajo consideraciones eficientistas en la producción de servicios públicos; la rama distributiva que procura la equidad en la distribución de la producción; y la rama de estabilización de los balances macroeconómicos. En ese contexto, el presupuesto integra el uso de recursos escasos provenientes de impuestos y otras fuentes de la economía para cumplir con esas tres macro-funciones. Sin embargo, formular el presupuesto bajo este enfoque es en extremo complejo, dado que en la práctica el mismo responde a un enfoque convencional y tradicional del incrementalismo bajo el cual se justifican únicamente los incrementos del gasto público, lo cual dificulta mover recursos de una función a otra en un proceso de programación.

El presupuesto puede ser visualizado como un sistema, es decir como un conjunto de elementos (entradas o insumos; proceso; salidas o resultados; retroalimentación) vinculados que interactúan mutuamente en procura de los objetivos determinados en un plan. En esa concepción sistémica, se identifica el proceso presupuestario con referencia a cuatro etapas: formulación del presupuesto; discusión y aprobación; ejecución y contabilidad; control y evaluación. Esas etapas a su vez ocurren en un marco normativo que justifica el proceso administrativo que le da contenido. El presupuesto es el instrumento que tiene el Estado a su disposición para implementar la función de asignación de recursos escasos en la provisión de servicios públicos. En forma específica, plantea la siguiente definición¹⁰. (p.35):

Esta vinculación de la presupuestación con la planificación incorpora el concepto de Plan Anual Operativo denominado (PAO). Es desde la perspectiva de planificación que una organización pública organiza la etapa de programación, la cual permite generar su PAO como el instrumento que orienta el proceso administrativo para el logro de su misión (objetivos y metas). El PAO a su vez representará el conjunto de programas y subprogramas requeridos para lograr esa misión institucional. En este contexto, el presupuesto es la contrapartida del PAO, en el sentido de que cada programa y subprograma tendrá su equivalente en términos de gastos y su correspondiente financiamiento.

2. La Racionalidad del Proceso Presupuestario.

El sector público funciona en un contexto de cambio, en una transición en que los modelos de organización económica todavía no parecen definirse y en el cual los sistemas políticos avanzan hacia formas participativas sujetas al control ciudadano y en el cual la comunidad aparece como el agente emergente en la organización social moderna. Esta situación plantea la necesidad de contar con un proceso presupuestario que facilite la toma de decisiones en sus diferentes niveles.

Lyden argumenta que todavía trabajamos bajo la filosofía de la administración del crecimiento, aun cuando los crecimientos no ocurran necesariamente. Todavía concebimos el futuro en función de las prácticas del pasado, en el cual se plantean las nuevas actividades bajo un enfoque marginalista. Un cambio de esta filosofía supondría cambiar la redistribución existente de los recursos, en función de un replanteamiento de las necesidades sociales. De aceptar este cambio en la perspectiva del manejo fiscal, el proceso presupuestario debería transformarse y servir de vehículo para este fin. El análisis siguiente plantea estos cambios y sugiere una nueva forma de desarrollar la función del Estado en la asignación de los recursos económicos de una sociedad.

En su libro "The Politics of the Budgetary Process", A., Wildavsky señaló en base a la experiencia norteamericana, que las estrategias de decisión presupuestaria están fundamentadas en dos principios históricos de las Agencias Gubernamentales:

¹⁰ R. Bravo. "*Presupuesto Público: Caso de Costa Rica*". San José: Cooperativa de Libros UCR. Junio, 1992. Páginas 35-36.

- ❑ Defensa de la base del gasto: defenderse contra rebajas en los programas antiguos.
- ❑ Aumento de la base del gasto: incrementar los programas existentes.
- ❑ Expansión de la base del gasto: incorporar nuevos programas.

En su estudio de 56 Agencias Federales durante el período 1947-1963 (Davis, Dempster y Wildavsky) determinaron que *"cada nuevo presupuesto representaba principalmente un agregado o cambio incremental sobre su predecesor"*. Es sobre este fundamento, que Lyden argumenta que la "Administración del Crecimiento" parece estar internalizada en la filosofía mismo del ciclo presupuestario.

Un enfoque complementario es planteado por C.Lindblom, quién arguye que *"la toma de decisiones incremental es inevitable en presupuesto, porque usualmente no es posible distinguir entre los valores asociados respectivamente con los medios y los fines, haciendo entonces el análisis de medios/ fines imposible; nunca es posible identificar todos los resultados o políticas alternativas para alcanzar los resultados"*.

Lyden arguye que este enfoque incrementalista dificulta la evaluación global de las actividades de la economía pública en función de recursos que son escasos; y es per-se contrario a la toma de decisiones que se fundamenta en la racionalidad de un plan comprensivo de las funciones económicas gubernamentales.

Más recientemente los estudios de Natchez y Bupp (1973) avanzaron la proposición de que el enfoque incrementalista presupuestal no era tan rígido como lo había indicado Wildavsky. Al respecto, se determinó que: *"al concentrarse en las regularidades fundamentales del proceso administrativo, dejaron de ver los cambios reales de políticas que ocurren dentro del presupuesto total"*. Esos cambios a su vez parecen responder a prioridades de los niveles técnicos que son sensibles a las clientelas de sus programas de servicios. Ello plantea el tema de como incorporar un concepto programático de los servicios públicos como parte del proceso presupuestario.

Finalmente se señala a partir de los estudios de Natchez y Bupp (1973) que la composición del presupuesto cambia, pero sobre una base (fragmentaria) de abajo hacia arriba más que de arriba hacia abajo. Ello ocurre bajo la influencia del personal operativo y algunos cambios que provienen de los administradores. Hay dos elementos que justifican esta afirmación: primero, el hecho de que algunos programas son obligatorios y determinados por ley; y segundo, que los programas discrecionales incorporan elementos de política pública que dificultan el cambio. De interés resulta el trabajo de Wildavsky y Hammann (1968) quienes evaluaron un proyecto experimental de introducir el presupuesto base cero en un Departamento Federal y llegaron a la conclusión de que el presupuesto total resultante era parecido en mucho al presupuesto incrementalista.

3. Los Principios Presupuestarios.

Los criterios orientadores del proceso presupuestario pueden visualizarse en relación con la política económica del gobierno; con el proceso administrativo; y su presentación formal y de contenido.

a) En relación con la política económica y la programación.

- ❑ **Programación:** el presupuesto debe incorporar todos los elementos que permitan definir y adoptar los objetivos y metas prioritarios, así como las acciones y mecanismos a desarrollar que resulta de una apropiada programación.
- ❑ **Universalidad:** debe reunir todos los elementos sustantivos que sean necesarios en la elaboración y puesta en marcha del plan de gobierno, tanto desde el punto de vista financiero como físico.
- ❑ **Exclusividad:** debe contener materias programáticas y financieras y abstenerse

de incorporar cuestiones legales que parcelen fondos en determinadas actividades al margen de los programas gubernamentales.

- Integralidad: debe ser un instrumento del sistema de planificación, así como el reflejo de una política fiscal única.

b) En relación con el proceso administrativo:

- Unidad. los presupuestos del sector público deben formularse, ejecutarse, controlarse y evaluarse bajo una única política presupuestaria (un solo método y de expresión uniforme) y adoptados por la autoridad competente de acuerdo con la ley.
- Especificación. en el campo financiero el presupuesto debe ser preciso (sin ser excesivo) para señalar las fuentes de ingresos y las características de bienes y servicios que se adquieren por medio del gasto.
- Periodicidad: Se acostumbra el período anual en la presupuestación de servicios permanentes y multianuales para la inversión. Supone armonizar las características propias de la programación administrativa con la presupuestación.
- Acuciosidad. Presupone una conducta de racionalidad en la determinación de objetivos y metas y el cálculo de los recursos necesarios para alcanzarlos.

c) En relación con su presentación y contenido:

- Claridad: el presupuesto debe ser claro, preciso y conciso, a fin de facilitar la gestión gubernamental, así como la comprensión por parte de los ciudadanos.
- Carácter Público: debe tener la difusión necesaria a efectos de mantener informados oportuna y verazmente, a los políticos, funcionarios públicos y ciudadanos.

4. Clasificaciones Presupuestarias.

Las cuentas económicas del sector público se presentan en varias clasificaciones con el propósito de ordenar y estructurar los datos presupuestarios de conformidad con ciertos requerimientos para su análisis.

- a) Clasificación Institucional: organiza la información presupuestaria según las instituciones que forman parte del Estado.
- b) Clasificación Funcional: agrupa los gastos de conformidad con cuatro categorías básicas de funciones gubernamentales: servicios generales (administración general); servicios sociales y comunales (servicios sociales básicos); servicios económicos (que inciden en la capacidad productiva del país); y servicios financieros (referido a los desembolsos requeridos para atender la deuda pública). Al interior de cada una de estas categorías se ordenan las participaciones de las instituciones públicas, las cuales pueden desarrollar programas en una o más funciones del Estado.
- c) Clasificación Económica: se utiliza para analizar los efectos del gasto público tanto corriente (sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, intereses y transferencias) como de capital (formación de capital, amortización de pasivos, equipo y maquinaria, inversión financiera y transferencias) en el sistema económico.
- d) Clasificación según su Objeto: agrupa los gastos según dos niveles de agregación:

Al nivel de partida que agrupa gastos homogéneos:

- i. Servicios generales.
- ii. Servicios no personales.
- iii. Materiales y suministros.
- iv. Maquinaria y equipo.
- v. Desembolsos financieros.
- vi. Construcciones, adiciones y mejoras.
- vii. Transferencias Corrientes.
- viii. Transferencias de capital.
- ix. Servicio de la deuda pública.
- x. Asignaciones Globales.

Al nivel de subpartidas y renglones: el gasto se clasifica en base a las necesidades de información y control que se considere necesario.

El presupuesto de ingresos comprende la totalidad de los recursos financieros del gobierno y sus instituciones, durante un período dado, con el cual se sustentan los programas de trabajo gubernamentales. Se dividen en ingresos corrientes (de origen tributario, tarifario y transferencias) y de capital (incluyendo el ahorro público y el endeudamiento).

V. EL CICLO PRESUPUESTAL¹¹.

El proceso presupuestario ocurre en un ciclo denominado ciclo presupuestal que considera las diferentes fases o etapas definidas por el proceso de toma de decisiones que incluye a la Administración Pública responsable de su programación y ejecución y la Asamblea Legislativa responsable por su autorización en el nivel político. Se reconoce que los tomadores de decisiones se manifiestan en las diferentes etapas del ciclo presupuestal, es decir esos agentes administrativos y políticos operan desde diferentes perspectivas. Ello plantea a su vez, la necesidad de contar con configuraciones diferenciadas de información presupuestal (presupuesto por programas, ejecución, gasto por objeto, proceso), las cuales deben adecuarse a cada tipo de tomadores de decisiones.

El presupuesto es formulado, promulgado y administrado sobre un ciclo regularizado de eventos, los cuales constituyen las fases del proceso presupuestal. El ejemplo que se presenta a continuación corresponde al proceso presupuestario de una universidad en un Estado Norteamericano.

- **Fase I: Propuestas de la Unidad Operativa.** Una escuela docente universitaria. Los profesores toman sus decisiones sobre el curriculum programático que será ofrecido a los estudiantes matriculados en el programa académico, lo cual constituye la base sobre la cual se prepara el proyecto de presupuesto. Las medidas de realizaciones se reflejan en pruebas de desempeño y grados concedidos. Conlleva una perspectiva de la decisión del tipo técnico.
- **Fase II: Presupuesto de unidad funcional.** El Decanato de la Universidad. Este es

¹¹ Ver "Presupuesto Público. Planeación, Evaluación y Control de Programas" de Fremont Lyden y Ernest Millar. México. Editorial Trillas, 1983. Capítulos 6 y 7.

el nivel gerencial, en el cual la atención se centra entre insumos (recursos a utilizar) y los resultados (servicios proporcionados). Las medidas de realizaciones tienden a ser amortiguadas, luego en términos de costos unitarios (el costo unitario por carrera exitosa). *Perspectiva de la decisión es directiva.*

- **Fase III: Presupuesto del Gobernador.** El Gobernador desempeña el rol estratégico de asignar entre fines competitivos los recursos disponibles. La decisión concierne con la operación de un cambio social. Las medidas de realización aspiran a identificar el impacto de los programas del gobierno, por ejemplo, en la tasa de alfabetización, la tasa de pobreza, o la tasa de crimen. *Perspectiva de la decisión es estratégica*
- **Fase IV: Apropiaciones Legislativas.** En la legislatura estatal el documento de presupuesto es dividido para su estudio entre Comités legislativos y se pierde la unidad requerida para una toma de decisiones estratégica. Partes del presupuesto entran en competencia con otras por los recursos escasos, y los compromisos (regateo, etc) son negociados para la promulgación de las apropiaciones. El formato de presupuesto minimiza los compromisos y maximiza la flexibilidad, y se favorece el presupuesto de gasto por objeto que identifica mercancías y servicios a ser comprados, pero no los resultados a producirse. *Perspectiva de la decisión es táctica.*
- **Fase V: Asignación de los recursos.** Comprende la administración del presupuesto y el control de reparto. *Perspectiva de la decisión es directiva.*
- **Fase VI: Pre-auditoría.** Se instrumenta con información presentada en la forma de gastos por objeto. *Perspectiva contable de la decisión.*
- **Fase VII: Post-auditoría.** Se instrumenta con información presentada en la forma de gastos por objeto. Las unidades de insumo son más fáciles de estandarizar para propósitos de auditoría. *Perspectiva contable de la decisión.*

En este contexto debe señalarse que las perspectivas administrativa, estratégica, táctica y contable requieren formatos presupuestales estándar, como los siguientes:

- gasto por objeto,
- ejecución y
- PPP (planeación, programación y presupuesto).

A su vez, la comprensión del proceso presupuestario requiere de conocer cómo se interrelaciona la información en estos tres formatos presupuestales, lo cual puede interpretarse como sigue:

- la ejecución de ciertas actividades (información de ejecución),
- el uso de ciertos recursos (información de objeto por el gasto),
- el resultado derivado del impacto intentado sobre la sociedad (información del PPP)

Se plantea que un curso de acción razonable en el manejo presupuestario consiste en asignar a cada etapa presupuestal, los tipos de información que son pertinentes, haciendo que las otras formas de información estuvieran disponibles únicamente cuando se necesitaran.

Los tres formatos presupuestales proporcionan medidas colectivas de logro. Algunos ejemplos de ello son los siguientes: estudiantes examinados, grados otorgados, etc. La etapa técnica requiere sin embargo, de indicadores relacionados con los flujos de los procesos institucionales, lo cual es un problema en si ya que éstos no están relacionados con el proceso presupuestal. Se argumenta para el caso bajo análisis, que es poco el trabajo que se ha realizado para que la información presupuestaria refleje resultados de flujo de trabajo para etapas individuales de realización dentro del proceso educacional.

VI. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS¹².

El presupuesto por programas en la tradición norteamericana se le conoce como "Sistema de Presupuesto por Programas y Planificación" conocido en la jerga presupuestaria como PPBS (Planning, Programming, Budgeting Systems). Su concepción responde al esfuerzo de economistas, ingenieros y administradores públicos para enfrentar problemas diversos y complejos en el manejo de los recursos públicos de la administración pública norteamericana. Una caracterización de esos problemas se describe a continuación:

- ❑ El exceso de demanda por servicios públicos en condiciones de escasez de recursos.
- ❑ La rigidez extrema del presupuesto derivada de decisiones políticas pasadas y que condicionaban la disponibilidad presente de recursos para enfrentar las nuevas necesidades sociales.
- ❑ La necesidad de incorporar el uso de nuevas técnicas y criterios de racionalidad en el proceso presupuestario para evaluar y coordinar los programas interinstitucionales; así como para introducir nuevas ideas sobre la administración de un aparato gubernamental que había crecido muy rápidamente.

El Sistema de Presupuesto por Programas y Planificación fue desarrollado por el gobierno de los Estados Unidos en los años sesenta y su adopción tenía el propósito de integrar la planificación de mediano y largo plazo con la programación de acciones específicas y el sistema de presupuesto anual. En la concepción del Sistema PPP se incorporaron dos técnicas básicas: primero, la estructura de presupuestos por programas que ya se había adoptado para entonces en ese país; y segundo, nuevas técnicas de cuantificación de costos y beneficios a nivel de programas y proyectos, las cuales permiten decidir sobre aquellas opciones programáticas que son eficaces para el logro de las metas del programa pero que presentan el menor costo.

El proceso permitió vincular la planificación con la programación siguiendo dos enfoques: primero la formulación de escenarios alternativos en los cuales se analizaban las proyecciones económicas de los programas de mediano y largo plazo con la finalidad de comparar sus costos y beneficios y tomar decisiones sobre los programas a ser ejecutados. Segundo, la selección de programas que permitirían alcanzar los objetivos de la política del gobierno y de sus instituciones en el marco de las limitaciones impuestas por la escasez de recursos.

Algunas de las limitaciones del Sistema PPP consideran la dificultad de definir los objetivos de la política del gobierno, así como su priorización en el mediano y largo plazo, lo cual es consustancial a su aplicación en la práctica presupuestaria. A un nivel técnico también se argumenta sobre las restricciones que impone el uso de la Técnica Costo-Beneficio para evaluar los beneficios de programas alternativos.

Los impulsores del Sistema PPP argumentan que, frente a esas limitantes, su adopción permite generar un proceso presupuestario que facilita el análisis y la toma de decisiones entre los insumos que son escasos con los servicios públicos que resultan de los programas. Además, tiene la ventaja de que permite la retroalimentación de información para la corrección de errores derivadas de equivocaciones en la programación. Finalmente permite hacer uso de técnicas de evaluación ya probadas en otros campos de la economía, tal como el Análisis de Costo-Beneficio, Investigación de Operaciones y el Análisis de Sistemas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aguilar, J. "Notas sobre la evaluación de proyectos. El análisis de costo-beneficio". Documento no publicado.

¹² Ver "Presupuesto Público. Planeación, Evaluación y Control de Programas" de Fremont Lyden y Ernest Millar. México. Editorial Trillas, 1983. Capítulos 6 y 7.

- Premchand. A y A. Antonaya. "Aspectos del Presupuesto Público". Washington: Fondo Monetario Internacional, 1988.
- Cohen, E., y R. Franco. "Evaluación de Proyectos Sociales". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- Stiglitz, J. E. "Economics of the Public Sector". New York: W.W. Norton & company. 2000.
- Tresch, R. W. "Public Finance. A Normative Theory". Plano Texas. Business publications Inc., 1981.
- F. Lyden y E. Millar. "Presupuesto Público. Planeación, Evaluación y Control de Programas". México. Editorial Trillas, 1983. Capítulos 6 y 7.
- Petrei, H. "Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina". Washington. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Buchanan, J. y G. Tullock. "The Calculus of consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy". Michigan Press, 1995.
- Olson, M. "The Logic of Collective Action". Harvard University Press, 1971.
- Bravo, R. "Presupuesto Público: Caso de Costa Rica". San José: Cooperativa de Libros UCR. Junio, 1992