



BLOQUE VIII. TEMA 2

EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y ESTRUCTURA.
EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE ELECCIÓN SOCIAL.
EL CICLO PRESUPUESTARIO.
LAS DISTINTAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN

EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y ESTRUCTURA.

A) CONCEPTO

El **Presupuesto**, aparece en Inglaterra en el S XVIII, unido al Estado Parlamentario.

NEUMARK define el presupuesto como el 1) resumen **sistemático**, 2) confeccionado en **períodos regulares**, 3) de las **previsiones**, en principio, **obligatorias**, de los **gastos** proyectados y, 4) de las **estimaciones de ingresos** previstos para cubrir dichos gastos.

B) CARACTERÍSTICAS

Partiendo de esta definición, se pueden extraer las **características fundamentales del Presupuesto**:

1. **Su carácter jurídico.** El presupuesto es una **previsión normativa que ha de ser aprobada por el Parlamento y es vinculante para el Ejecutivo.**
2. **Su carácter político.** Surge con un claro fin político de control del legislativo sobre el ejecutivo. Representa la **concreción del plan económico del grupo político en el poder.**
3. Es un **instrumento de política económica**, persigue objetivos en la asignación de recursos, redistribución de la renta, estabilización económica y desarrollo económico.
4. **Documento de elaboración y ejecución periódica o regular**, normalmente, anual.
5. **Se expresa en forma contable**, según diferentes criterios (orgánica, económica, funcional o por programas) y adoptan una estructura determinada (clasificaciones de ingresos y gastos).
6. **Se presenta equilibrado formalmente**, no debe confundirse con un equilibrio económico, si los gastos son superiores a los ingresos corrientes y de capital, el Estado habrá de recurrir a préstamos para financiarlos (presupuestos con déficit).
7. **Constituye un acto de previsión.** Es la estimación anticipada de los gastos y los ingresos. Los créditos de gastos suponen el **volumen máximo de obligaciones** que el legislativo autoriza a contraer a la HP, los **ingresos son estimativos.**

C) ESTRUCTURA.

Se puede concretar la **estructura presupuestaria desde tres puntos de vista: Orgánico, Económico y Funcional.**

1. CRITERIO ORGÁNICO:

El **Presupuesto Clásico o Administrativo**: señala qué agente del SP realiza la actividad financiera, agrupándolos en función del Ministerio, u organismo órgano que gestiona los ingresos y los gastos.

La **ventaja de esta estructura** es la **facilidad de su elaboración**. Sin embargo, no suministra información respecto a los objetivos, finalidades ni coste de los programas.

2. CRITERIO ECONÓMICO:

Según la naturaleza económica del ingreso o del gasto, sirve para el control de su ejecución y su imputación contable. Permite conocer el **coste de prestación** de los servicios públicos.

Se dividen los ingresos y gastos en los siguientes **capítulos**:

1.-Ingresos:

- a) **Impuestos**, que pueden clasificarse en directos e indirectos,
- b) **Tasas, contribuciones especiales, precios públicos, multas y sanciones**,
- c) **Ingresos** derivados de la **venta de bienes y servicios**
- d) Ingresos derivados de la **venta y arrendamiento** de bienes del patrimonio público.
- e) Finalmente, los **Ingresos Financieros**.

2.-Para los gastos:

- a) **Gastos corrientes** (gastos de personal, gastos en bienes y servicios, intereses y transferencias corrientes),
- b) **Gastos de capital** (inversiones reales y las transferencias de capital) y
- c) **Gastos Financieros** (adquisición de activos y amortización de pasivos).

3. CRITERIO FUNCIONAL:

Atiende a la finalidad del gasto público, agrupándose **según la naturaleza de las actividades**. Entre las clasificaciones funcionales, **destaca la de la ONU**, que diferencia entre:

- 1) **Servicios Generales:** administración general, defensa, justicia y policía.
- 2) **Servicios Comunes:** infraestructuras: carreteras, aguas, saneamiento
- 3) **Servicios sociales:** educación, sanidad, seguridad social.
- 4) **Servicios Económicos:** agricultura, obtención de recursos minerales y no minerales, combustible, energía, transportes, comunicaciones.
- 5) **Gastos no clasificables.**

instituto ARQUITECTURA

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE ELECCIÓN SOCIAL.

En una sociedad democrática el proceso de elección social **pretende revelar las preferencias** de los ciudadanos respecto de los bienes públicos con el objeto de lograr una provisión óptima de los mismos por parte del Estado.

Este proceso político **se materializa en el Presupuesto**. La ley presupuestaria anual no hace sino concretar las preferencias de los ciudadanos en torno a los servicios públicos deseados y respecto a los medios más aptos para financiarlos.

El presupuesto resulta ser así un documento de importancia fundamental para la democracia ya que acota exactamente los **límites dentro de los cuales el poder legislativo concede su mandato al poder ejecutivo** para la gestión administrativa correspondiente.

Por otro lado, la elección social debe dirigirse a aquella acción que satisfaciendo tales preferencias **ofrezca además el máximo beneficio social**. De ahí que en la actualidad **sean necesarias técnicas de análisis económico** que ponen de manifiesto los distintos **costes y beneficios** que **permitan la selección de los proyectos más apropiados**.

No obstante lo anterior, y desde un enfoque positivo, la Teoría de la Elección Social (NISKANEN, BUCHANAN) ha puesto de manifiesto la existencia de fallos que determinan que **el proceso de elección colectiva en que se concreta el presupuesto pueda quedar desvirtuado** como consecuencia de la aparición de diversos mecanismos de carácter **incrementalista** que tienen su fundamento en sesgos que se introducen en la oferta de gasto público.



Estos fallos en el proceso de elección social son:

1. **El sistema de votación mayoritaria** genera un proceso de negociación entre los partidos políticos que facilitan coaliciones y acuerdos lo que se traduce en un incremento del gasto.
2. **La periodicidad de los procesos electorales** conduce a la elevación de gastos en periodos previos como medio de captación de votos.
3. **La subestimación de la carga fiscal real** de cualquier gasto genera **ilusión financiera** en los votantes; que oculta el coste real de la decisión de modo que se hace más fácil su aceptación.
4. **La actuación de los burócratas** determina la maximización del presupuesto, en la medida que una expansión del gasto público les permite alcanzar un mayor prestigio y status, lo que se traduce en una tendencia a incrementar sus departamentos y competencias.
5. Finalmente **los grupos de interés presionan igualmente** el aumento del gasto público con el fin de convertirse en beneficiarios de los gastos públicos financiados por toda la sociedad a través de los impuestos.

Frente a esta postura MUSGRAVE se muestra crítico en un doble sentido:

- 1.- La dimensión del gasto público es un problema de eficiencia; lo que a los ciudadanos importa es si la utilidad que reciben de los servicios públicos es mayor o igual al sacrificio que supone el pago de los impuestos
- 2.- En segundo lugar recomienda cambiar la metodología y descender desde el carácter teórico con el que se han expuesto muchas de las críticas anteriores a la contrastación empírica de la realidad.

EL CICLO PRESUPUESTARIO.

Es el conjunto de **fases independientes, por las que atraviesa el documento presupuestario. Estas fases son:**

- 1) Planificación (fase previa),
- 2) Presupuestación (elaboración, discusión y aprobación),
- 3) Ejecución y, por último,
- 4) Control del proceso presupuestario y de sus resultados finales.

A) FASE PREVIA: PLANIFICACIÓN.

Consiste en la **elaboración de un Plan Financiero flexible a medio plazo** (entre 3 y 5 años), como marco a la programación plurianual. **Periódicamente se lleva a cabo una retroalimentación y los planes se van revisando.**

B) ELABORACION DEL PRESUPUESTO.

1. Los distintos ministerios elaboran los **anteproyectos parciales** de gasto.
2. A continuación se abre una **fase de negociación** entre el órgano encargado de elaborar el proyecto de presupuesto y los distintos Departamentos, para ajustar sus peticiones de fondos.
3. **La elaboración** corresponde al **Poder Ejecutivo quién prepara el proyecto de presupuesto.**
Esta competencia se ha concretado en **dos sistemas distintos, según se confiera al Ministerio de Hacienda o al Jefe del Gobierno**, a través de una **Oficina Presupuestaria** especializada directamente dependiente de él la elaboración del Proyecto.
4. Los distintos anteproyectos parciales se integran en un proyecto de presupuesto global, en el que se incluye también el **presupuesto que contiene las previsiones de ingresos.**

5. A continuación el Proyecto de Presupuesto será **aprobado por el gobierno**
6. La etapa de elaboración se cierra con la remisión al Parlamento, para su discusión y aprobación.

C) DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO.

1) El presupuesto debe ser aprobado por el Parlamento por medio necesariamente de una **ley formal**.

2) Competencias de las Cámaras: En algunos sistemas parlamentarios bicamerales se atribuye la aprobación del presupuesto **en exclusiva** a la Cámara Baja (UK, Alemania).

3) Limitación del Derecho de Enmienda En casi todas las Constituciones se **ha generalizado la limitación de los Parlamentos para incrementar los gastos o disminuir los ingresos propuestos por el Gobierno**, salvo que las propuestas sean expresamente aprobadas por el Gobierno.

Se admiten, en general, las "enmiendas constructivas del presupuesto", es decir, elevaciones de gastos, acompañadas de disminuciones en otras partidas o compensadas por un aumento correlativo de los ingresos.

4) Prórroga presupuestaria: Para el caso de que el Presupuesto no se apruebe por el Parlamento en el plazo previsto, **para evitar la parálisis administrativa** o las **actuaciones discrecionales** del Ejecutivo, las Constituciones establecen tres posibles soluciones:

- a) **Prórroga automática del presupuesto del ejercicio anterior (caso de España)**, en lo que respecta a los estados de gastos.
- b) **Aprobación mensual de unos presupuestos provisionales** ("doceavos provisionales") a cuenta del futuro presupuesto (Francia).
- c) **El Legislativo autoriza al Ejecutivo** a realizar gastos previamente establecidos por ley, y los necesarios para cubrir las obligaciones ya contraídas por el Estado (Alemania).

D) LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

La responsabilidad de la ejecución corresponde, a los distintos Ministerios o Agencias, existiendo una gran diferencia entre el procedimiento de ingresos y el de gastos:

Se pueden destacar los siguientes aspectos:

a) Vinculación de la AAPP al Presupuesto: Hay que distinguir entre **ingresos y gastos**:

- 1) El presupuesto de gastos tiene **carácter limitativo**,
- 2) El presupuesto de ingresos **es estimativo**.
- 3) Existe también una limitación al importe de la variación de la **Deuda Pública** del ejercicio.

b) En cuanto al procedimiento de ejecución del gasto, hay que distinguir entre ingresos y gastos:

1) GASTOS, la ejecución atraviesa las siguientes etapas:

- **Autorización del gasto**, la autoridad competente acuerda la realización de un gasto y reserva el crédito presupuestario correspondiente,
- **Disposición o compromiso del gasto**, acto por el cual concierta con un tercero la realización de una obra, un suministro, o la concesión de una subvención,
- **Reconocimiento de la obligación**, se reconoce formalmente la existencia de una obligación con cargo al presupuesto,
- **Propuesta de pago a la Tesorería**, ordenación formal del pago,
- y **Pago material** por el Tesoro

2) Por lo que se refiere a los INGRESOS, existen procedimientos muy variados de ejecución. **En esta fase tiene un papel esencial el Tesoro Público**, como institución del Estado que efectúa las operaciones de caja y banca que comporta la gestión de la Hacienda Pública.

Además, **debe existir una sola Caja** para todas las actividades públicas.

El Tesoro elaborará un **Presupuesto de Caja**, que prevea las posibles dificultades de liquidez en la ejecución del presupuesto y permita hacer frente a ellas vía contratación de deuda con el Sector Privado.

Es posible introducir **modificaciones presupuestarias a las partidas inicialmente aprobadas**.

E) CONTROL DEL PRESUPUESTO.

1.- Concepto y Finalidades

Como **última fase del ciclo presupuestario**, se habla de la fase de control, temporalmente solapada con la de ejecución.

De acuerdo con Fuentes Quintana, **el control debe perseguir un triple propósito:**

- 1) Controlar la **legalidad** de la ejecución del presupuesto.
- 2) Evaluar la **eficiencia** alcanzada en la ejecución de los programas.
- 3) Mostrar el **grado de ejecución** de los programas conseguido (**eficacia**).

2.- Clasificación del Control

- a) **por el sujeto que lo realiza:** interno o administrativo y externo, o bien
- b) **por el momento en que se realiza:** previo, concomitante y a posteriori,
- c) **por su objeto:** control de ingresos y control de gastos.

3.- El control interno es el realizado por un órgano administrativo, que puede ser bien un órgano de la propia Administración Pública pero independiente de los órganos gestores (España, Francia, Canadá) o bien puede depender del gestor del gasto (ej.: las Internal Audit Units del Reino Unido).

4.-El control externo, es un control a posteriori que es el realizado por un órgano ajeno a la Administración cuya gestión presupuestaria se controla, puede ser realizado por el Parlamento o por los Órganos de Control externo (OCEX).

a) **El Control por el Parlamento** se realiza a través de Comisiones Parlamentarias, y es conocido como "descargo del ejecutivo".

b) **Control por los OCEX:** denominado control jurisdiccional, porque se realiza por órganos que adoptan la forma de Tribunales de Cuentas. No obstante en Derecho Comparado no todos los OCEX adoptan esta forma, y no todos tienen las mismas funciones.

Existen 2 modelos:

- **el continental**, ejercen 2 funciones, fiscalización y enjuiciamiento contable, (Ej.: TCU, Cour de Comptes, Corti di Conti.): exigen a los gestores de fondos públicos las responsabilidades a que en su caso hubiere lugar como consecuencia de la gestión presupuestaria.
- **el anglosajón**, son órganos unipersonales y solo ejercen funciones fiscalizadoras.

LAS DISTINTAS TÉCNICAS DE PRESUPUESTACIÓN.

A) EL PRESUPUESTO CLÁSICO O ADMINISTRATIVO Es el **punto de partida de las técnicas presupuestarias modernas**.

Su estructura detalla los gastos que, como máximo, puede realizar la Administración Pública a través de las distintas clasificaciones orgánicas, y los ingresos previstos para la cobertura de tales gastos.

Sirve para la fiscalización de la actividad financiera del Estado y la vigilancia de los fondos, más que como guía en el proceso de decisiones que contribuyan a una gestión más racional y mejor informada. Como virtudes, cabe destacar su sencillez de elaboración y facilidad de discusión y aprobación.

El Presupuesto clásico se inspiraba en una serie de principios políticos; contables; y económicos, enunciados por la escuela Clásica (Adam Smith):

- 1) El **Principio de Limitación del gasto público**: El gasto público debe limitarse a los bienes públicos puros, como la defensa nacional, la policía, la administración de justicia.
- 2) El **Principio de Neutralidad impositiva**, los gastos deben financiarse mediante tributos neutrales, que no alteren la conducta de los individuos.
- 3) El **Principio de equilibrio presupuestario anual** o “Regla de Oro de la Hacienda clásica”: los gastos deben financiarse con ingresos ordinarios. La deuda pública sólo puede ser excepcionalmente utilizada.
- 4) El **Principio de autoliquidación de la deuda**: El endeudamiento sólo debe ser utilizado para financiar gastos públicos de inversión (nunca gastos corrientes) capaces de generar recursos suficientes como para hacer frente a la devolución del principal y de los intereses.

Posteriormente han ido surgido nuevas técnicas presupuestarias:

B) EL PRESUPUESTO FUNCIONAL.

Diseñado en EE.UU. a principios del s. XX, debe informar sobre la **cantidad y calidad de las funciones públicas** que se emprendan en el ejercicio presupuestario, independientemente del órgano administrativo que las ejecute.

La clasificación funcional **permite a los ciudadanos** comparar la atención relativa que el presupuesto presta a cada una de las funciones que el Estado desempeña.

La clasificación por funciones se preparaba a posteriori, después de haber elaborado el presupuesto, por lo que no tenía incidencia en el proceso de asignación de los recursos, y su contribución a la eficiencia y eficacia es escasa.

C) EL PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN O DE TAREAS.

Surge en EE.UU al finalizar la 2ª GM (1ª Comisión Hoover, 1949), con el fin de reorientar el Presupuesto Federal hacia un **presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos**, denominado **Presupuesto de Ejecución**.

1) El **presupuesto de ejecución** se preocupa de la forma más eficiente de ejecutar un programa de gasto, y no de cuál es el programa mejor para lograr un objetivo.

2) Es el presupuesto que muestra:

- a. **los objetivos** del SP,
- b. **las actividades a realizar** para alcanzar esos objetivos y su coste,
- c. **los datos cuantitativos** que permiten medir las realizaciones dentro de tales actividades.

3) **Elaboración:**

- a. Se determinan los objetivos que persigue cada unidad,
- b. se organiza un sistema de contabilidad de costes de cada actividad,
- c. se evalúa la ejecución de cada actividad.

4) **Consecuencias:**

- a) aumenta la responsabilidad de los directores de unidad,
- b) exige reorganizar la Oficina de presupuestos,
- c) El **control del presupuesto** requiere una revisión periódica del uso de los fondos consignados para cumplir las actividades, pero **no interesa tanto el coste de la ejecución, sino el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en el programa**.
- d) El presupuesto de ejecución avanza en la **búsqueda de la eficacia del gasto, e incrementar la responsabilidad de la gestión**.



D) PRESUPUESTO BASE CERO (PBC, ZBB).

Técnica presupuestaria aplicada en el Sector Público por primera vez por Jimmy Carter, en 1972, siendo gobernador de Georgia, y en 1977, al ser elegido presidente de USA, para el presupuesto federal.

Se caracteriza porque **exige a cada director de unidad justificar detalladamente las peticiones presupuestarias, y de justificar su importe**. Se identifican todas las actividades y operaciones en "paquetes de decisión" que serán evaluados con arreglo a un orden de prioridad que destaca su importancia mediante un previo análisis sistemático.

El ZBB se caracteriza por:

- 1) Se prescinde de fórmulas incrementalistas, basadas en incrementar o disminuir las partidas del presupuesto del año anterior (el incrementalismo es un término acuñado por WILDAWSKY).
- 2) En el ZBB los responsables de cada unidad "unidades de decisión" deben justificar las peticiones presupuestarias y **probar las necesidades de cada importe solicitado**.

El ZBB consta de las siguientes fases:

- 1) **identificación** de unidades de decisión,
- 2) **identificación** de actividades a realizar por cada unidad de decisión,
- 3) Cada unidad de decisión debe elaborar los **paquetes de decisión, que** contienen, para cada actividad:
 - a) los objetivos,
 - b) las consecuencias de no llevar a cabo la actividad,
 - c) las maneras alternativas de realizarla,
 - d) los niveles de gasto alternativo de realización de la actividad (mínimo, ordinario, de mejora).
- 4) **Clasificación** por orden de importancia de los "presupuestos de decisión", y envío al nivel organizativo superior. Conforme se remiten a niveles superiores, **los paquetes se van agregando**, en paquetes de decisión "consolidados".
- 5) El ranking final lo realiza el nivel máximo de la organización.

Respecto de sistemas anteriores, los directivos de **cada unidad** deben pensar en términos de elecciones alternativas y **cuestionarse continuamente la utilidad de dicha unidad**; y responde plenamente al **espíritu de control del gasto**.

Como críticas:

- 1.- La Administración **no tiene la flexibilidad presupuestaria necesaria**, ya que **hay muchos gastos rígidos** (pensiones, salarios...);
- 2.- **El PBC no ayuda a ejecutar y controlar los programas**, lo que obliga a métodos de control complementarios
- 3.- El PBC puede **estimular a los directores a adoptar posiciones estratégicas** para mantener niveles actuales de gasto.
- 4.- El PBC es de gran complejidad.

E) EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS. Y LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN:

Es la técnica presupuestaria que incorpora la planificación estratégica de la actividad presupuestaria y la programación a la elaboración del presupuesto.

El más contrastado, es el estadounidense PPBS (Planning Programming Budgeting System).

El PPBS entra dentro de la **planificación estratégica** del presupuesto, ya que intenta integrar:

- 1) la **formulación de políticas de gasto a medio plazo**,
- 2) y la **asignación de recursos anuales** que se realiza a través del presupuesto.

Su propósito final es la racionalización de las elecciones del SP, agrupando la información en categorías, de manera que puedan compararse los distintos programas alternativos para alcanzar los objetivos previstos, **seleccionando los programas más adecuados**.

Sin embargo, existen diversas **limitaciones a la implantación del Presupuesto por Programas**:

- 1) Hay que establecer cómo debe diseñarse una estructura por programas, y la respuesta no es única;
- 2) La extraordinaria complejidad del análisis a realizar, exige el empleo de estrategias simplificadoras que pueden derivar en conductas incrementalistas.

F) EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Consiste en una participación ciudadana en la toma de decisiones presupuestarias. Se ha implementado en algunos entes territoriales menores, en especial, en Brasil.

G) PROPUESTAS PRINCIPALES PARA EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA.

Para finalizar el tema, hay que señalar que los anteriores modelos de presupuestación han tenido un éxito limitado; como consecuencia de ello, los países de la OCDE han alterado sus prácticas presupuestarias **mediante la introducción de "ajustes tácticos"**; destacan:

- 1) una **mayor descentralización** financiera.
- 2) Mejora de los **sistemas de información**.
- 3) **Nuevos métodos de seguimiento de las actividades**: contabilidad de costes, evaluación de resultados y productividad de los servicios.
- 4) Algunos autores proponen el "**management estratégico**" del presupuesto. Para ello, es **necesario dotar al proceso presupuestario de flexibilidad**.
- 5) Para la mayoría de los hacendistas, **el proceso de reforma presupuestaria debe culminar con la implantación de un sistema de definición y seguimiento por objetivos**, combinando las técnicas de planificación, previsión, ejecución y control, junto con esquemas de organización y gestión.



instituto ARQUITECTURA