HACIENDA PUBLICA Y TECNICAS PRESUPUESTALES

NOVIEMBRE 2010

CARACTERISTICAS DE LA HACIENDA PUBLICA URUGUAYA

- El sistema presupuestario vigente surgió en ocasión de aprobarse la Constitución de 1966

- Recoge las ideas mas frecuentes de la década del 60

- La visión en dichos años tendía a destacar el papel del Estado en la planificación del desarrollo y se le daba un rol protagónico en la economía.

- Se enfatizaba el intervencionismo estatal y las técnicas de programación de la economía

- En materia presupuestal existían, por entonces, una serie de reparos al presupuesto de la época

- Se objetaba su concepción que se plasmaba en una presentación meramente de un listado de gastos clasificados por su objeto, con indicación de sus montos, lo que propiciaba una ejecución incremental del gasto

- Por medio del denominado presupuesto tradicional se asignaban los recursos financieros a las unidades administrativas existentes y no se establecían objetivos claros para las mismas

- El control de la ejecución era básicamente del tipo legal contable dirigido a verificar la legalidad de las erogaciones y la regularidad de los saldos contables

- La responsabilidad que se exigía a los administradores era solamente de tipo legal y financiero sin importar las realizaciones y la pertinencia de las mismas.

- Se propuso, por tanto, con rango constitucional, poner en marcha la técnica de presupuesto por programa y su formulación en forma quinquenal.

- Esto se llevaba a cabo, a diferencia de otros países, en contra del principio de anualidad presupuestaria y dejando de lado el carácter de base legal de la formulación del documento.

- La primera formulación con esa técnica se realizó una vez aprobada la Constitución de 1966 en condiciones muy precarias y provisorias

- Para definir los programas presupuestales se utilizó el criterio de identificar a las entidades ya existentes como programas y/o unidades ejecutoras

- En los hechos no se realizó un análisis detallado de los objetivos, metas, acciones de las instituciones tal como lo demandaba la técnica, sino que meramente se reconoció y validó una estructura de entidades que ya existían y cuya lógica de funcionamiento respondía a los mecanismos del presupuesto tradicional

- Esta carencia en materia de elaboración de un presupuesto por programas constituyó un factor limitante a la hora de establecer la racionalidad del sistema y significó una distorsión en el momento de su aplicación

- De esta forma y en sentido contrario a la realidad latinoamericana en el capítulo de la hacienda pública de la Constitución se consagra el carácter quinquenal del presupuesto y se establece taxativamente la metodología del presupuesto por programas

- Existe la pluralidad presupuestal como regla. No existe un solo presupuesto sino que existe una multiplicidad de los mismos, sujetos a diferentes formas y tiempos de aprobación

- Por un lado se presenta el Presupuesto General de la Nación donde están incluidos los tres poderes del Estado, los órganos de rango constitucional, los entes de la enseñanza, Inau, Asse, mas las diversas cargas financieras centralizadas (amortizaciones e intereses de la deuda, subsidios y subvenciones transferencias financieras al sector de la seguridad social)

- A su vez, cada uno de los entes autónomos y servicios descentralizados elabora y presenta su propio presupuesto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y está sujeto a un mecanismo distinto de aprobación al establecido en la Constitución para el Presupuesto General de la Nación y que es conocido como el régimen presupuestal de los organismos del 221

- Existen, asimismo, los presupuestos departamentales y las personas públicas no estatales y organismos con financiamiento estatal

TECNICAS PRESUPUESTARIAS -

Presupuesto Tradicional

- ENFATIZA EL CONTROL DIRIGIDO A VIGILAR LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DE MANERA DE EVITAR QUE LOS DESEMBOLSOS EFECTUADOS DURANTE LA EJECUCION SEAN UTILIZADOS POR ENCIMA DEL MONTO TOTAL DEL DINERO FIJADO A CADA PARTIDA DE GASTOS.

- EN ESTE ENFOQUE EL PRESUPUESTO NO CONSTITUYE UN MECANISMO DE PROGRAMACION Y EVALUACION DEL TRABAJO SINO UNA RUTINA CONTABLE DE VERIFICACION DE SALDOS DE LAS PARTIDAS ASIGNADAS Y DE COMPROBACION DE LA SINCERIDAD Y LEGALIDAD DE DE LAS SOLICITUDES DE DESEMBOLSO CONTROLANDO LA DISPONIBILIDAD FINANCIERA

- TIENE DOS FORMAS BASICAS :

➢ 1.- PRESENTA UNA DETALLADA IDENTIFICACION DE LOS GASTOS, INCLUYENDO LA TOTALIDAD DE LOS CARGOS PUBLICOS Y LA ESPECIFICACION DE TODOS LOS EQUIPOS Y RECURSOS MATERIALES A ADQUIRIR

ESTE LISTADO DE MEDIOS SE EXPONE AL PARLAMENTO PARA SU DISCUSION Y APROBACION, DESPUES DE LO CUAL NO SE PERMITEN MODIFICACIONES DURANTE SU EJECUCION CON LO CUAL SE CONVIERTE EN UNA HERRAMIENTA DE GESTION SUMAMENTE RIGIDA

TECNICAS PRESUPUESTARIAS -–

Presupuesto Tradicional

2.- SE EXPONE POR PARTIDAS GLOBALES, SIN EXIGIR UN DETALLE PORMENORIZADO DE LOS INSUMOS A ADQUIRIR NI DE LOS GASTOS REFERENTES AL PERSONAL, AUN CUANDO SE ESTABLECE LA PROHIBICION DE MODIFICAR LOS MONTOS ASIGNADOS A CADA RUBRO DURANTE EL PERIODO FISCAL

ES MAS FLEXIBLE QUE LA FORMA ANTERIOR

ESTE TIPO DE PRACTICA PRESUPUESTARIA ESTA POR LO GENERAL ASOCIADO AL MODELO INCREMENTAL DE TOMA DE DECISIONES

DICHO MODELO SE MANIFIESTA EN LA APLICACIÓN DEL CRITERIO SEGÚN EL CUAL EL AÑO ANTERIOR ES LA BASE PARA EL CALCULO DEL PRESUPUESTO DEL AÑO SIGUIENTE

DE ESTA MANERA EL ANALISIS PRESUPUESTARIO SE CENTRA EN EL EXAMEN DE LAS VARIACIONES ENTRE LAS CANTIDADES ASIGNADAS AL PRESUPUESTO DEL AÑO ANTERIOR Y LAS SOLICITUDES DE FONDOS DEL SIGUIENTE PERIODO

TECNICAS PRESUPUESTARIAS

Presupuesto por Programas

- EL PRESUPUESTO DEBE FORMULARSE SOBRE LA BASE DE LO QUE EL GOBIERNO PIENSA REALIZAR Y NO SOBRE LAS COSAS QUE DESEA ADQUIRIR.

- ESTO LE DA PRIMACIA A LOS OBJETIVOS Y LAS METAS Y NO A LOS MEDIOS E INSTRUMENTOS PARA ALCANZARLOS COMO SUCEDE EN EL PRESUPUESTO TRADICIONAL

- LA TOMA DE DECISIONES ACERCA DE LA ASIGNACION DE RECURSOS PUBLICOS DEBE EFECTUARSE EN TERMINOS DE PROGRAMAS Y/O FUNCIONES CON SUS RESPECTIVOS OBJETIVOS Y METAS, Y NO DE SIMPLES OBJETOS DE GASTOS

- LA ALTERNATIVA PRESUPUESTARIA A SELECCIONAR DEBE SER LA QUE REPRESENTA A LA MEJOR OPCION RESPECTO A LA EFICACIA DEL GASTO

- EL TRABAJO A REALIZAR DEBE SUJETARSE A SISTEMAS DE MEDICION QUE FACILITE EL CONOCER DETALLADAMENTE LA NATURALEZA Y MAGNITUD DEL ESFUERZO A REALIZAR

- A CADA PROGRAMA O FUNCION PRESUPUESTARIA DEBE IMPUTARSELE TODOS AQUELLOS COSTOS INHERENTES AL MISMO, DISCRIMINADOS ADECUADAMENTE Y CON LA DEBIDA CONSIDERACION DE LOS COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

TECNICAS PRESUPUESTARIAS-

Presupuesto por Programas

- LOS CALCULOS PRESUPUESTARIOS DEBEN INCLUIR LA PRODUCCION DE ESTANDARES DE RENDIMIENTO CON LA FINALIDAD DE DETERMINAR EL GRADO DE EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS PUBLICOS

- EL PROPOSITO DEL SISTEMA ES EL DE RACIONALIZAR EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

- EL ENFOQUE SE BASA EN LAS SIGUIENTES PREMISAS ADMINISTRATIVAS:

➢ TODO TRABAJO REALIZADO SE BASA EN ALGUN TIPO DE PLAN Y EN DETERMINADO OBJETIVO. ASIMISMO, LO LLEVA A CABO UNA AUTORIDAD PUBLICA RESPONSABLE

➢ TODO ESFUERZO NECESARIO PARA REALIZAR UN TRABAJO DEBE SER EVALUADO DE ALGUNA MANERA Y POR ELLO SOMETIDO A SISTEMAS DE MEDICION

➢ TODO TRABAJO IMPLICA UN COSTO. IDEALMENTE, EL COSTO DE REALIZAR UNA ACTIVIDAD NO DEBERIA EXCEDER LOS BENEFICIOS QUE ELLO REPORTA

➢ TODO TRABAJO PUEDE SER PROGRAMADO CON ANTELACION EN TERMINOS DE TIEMPO MAGNITUD Y COSTO, CON DISTINTOS GRADOS DE APROXIMACION

- **PRESUPUESTO POR RESULTADOS 1**

- Presupuesto por Resultados ¿es sinónimo de Gestión por Resultados?

- Principales objetivos de la Gestión por Resultados

  - Focalizar la gestión pública en un modelo que priorice los resultados obtenidos por las políticas públicas sobre el exclusivo cumplimiento de las normas y procesos.

  - Dotar a las autoridades de las instituciones públicas con herramientas flexibles de gestión de sus recursos humanos, financieros y materiales.

  - Incorporar incentivos para los funcionarios públicos que promuevan el logro de mejor desempeño, así como mecanismos de sanción, en un marco de mayor transparencia.

- Gestión por Resultados => se refleja básicamente en la utilización de Indicadores de Desempeño con el fin de mejorar los resultados del Sector Público.

- La Gestión por Resultados es más amplia que la gestión presupuestaria, incluyendo reformas en la mayor parte de los sistemas de gestión, como por ejemplo:

1. Planificación global e institucional
2. Gestión de RRHH (incentivos, carrera, etc.)
3. Compras y contrataciones
4. Establecimiento de contratos de desempeño
5. Sistemas de monitoreo y evaluación de programas y políticas
6. Controles realizados por los Organismos Superiores de Auditoria (internos como externos)
7. Administración Financiera
8. Gobierno electrónico

2. Presupuesto Basado en Resultados

Forma "Básica" de Presupuesto Basado en Resultados

Un proceso presupuestario que tiene como objetivo durante la formulación del presupuesto público que los decisores claves consideren en forma sistemática los resultados alcanzados por los programas públicos.

Requisitos esenciales para Forma "Básica" de Presupuesto Basado en Resultados:

- Información de los objetivos y resultados de los programas públicos, en forma de Indicadores de Desempeño y Evaluaciones de Programas "simples"
- Un proceso de formulación diseñado para facilitar el uso de esta información en las decisiones de asignación de recursos.

3. Bases Técnicas para Implementar PBR

3.1 - Sistemas de Planificación (global e institucional)

3.2 - Estructura y clasificadores del Presupuesto

3.3 - Marco Fiscal de Mediano Plazo (MTEF)

3.4 – Sistemas de Evaluación

3.5 - Sistema Integrado de Administración Financiera

El asesoramiento en materia de presupuesto y gestión pública

- Resulta complejo lograr un mejor Parlamento si no se destinan recursos humanos económicos necesarios y si no se garantiza el acceso a todos los grupos políticos de estos recursos

- El Parlamento tiene limitaciones para cumplir con su papel relevante tanto en su función legisladora como en la de control del Poder Ejecutivo

- El desarrollo de instituciones presupuestarias constituye un imperativo tendiente a fortalecer la transparencia, la seguridad jurídica y la estabilidad

- Un Parlamento mas informado y con demandas políticas adecuadamente procesadas resulta mas eficiente para representar las demandas ciudadanas y legitimar la implementación de las políticas públicas.

- Es preciso superar la asimetría existente entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en lo que hace a la implementación de la ejecución del gasto y a su control oportuno.

- **La experiencia internacional en la materia revela que las unidades de asesoramiento en materia presupuestal se abocan a** realizar actividades para evaluar las acciones publicas mediante el relevamiento y obtención de información de :

Estadísticas públicas, análisis de la política fiscal, proyecciones de costos, Informes periódicos sobre la gestión del presupuesto, impacto económico de la legislación, estudios sobre niveles de déficits autorizados, seguimiento del gasto, etc.

- La misión de una Unidad Asesora de Presupuesto consistiría en proporcionar los análisis independientes, oportunos e imparciales necesarios para las decisiones de carácter económico y presupuestario y la información y los cálculos requeridos para el proceso del ciclo presupuestario.

- Las posibles áreas sobre las cuales organizar la unidad de asesoramiento podrían ser :

➢ Análisis presupuestario

➢ Análisis de políticas y programas

➢ Análisis macroeconómico

➢ Análisis tributario