



APÍTULO 5

El presupuesto público: un lenguaje que se puede aprender



RESDAL

5.1 El presupuesto nacional

El presupuesto constituye una expresión fundamental de la institucionalidad democrática, por ser el medio a través del cual el sistema político representativo autoriza al poder ejecutivo a aplicar los recursos provenientes de la facultad legal que le ha otorgado para recaudar tributos y demás ingresos del Estado. El presupuesto tiene tres objetivos básicos de política económica:

Asigna bienes públicos a los ciudadanos. Por sus imperfecciones, el mercado es incapaz de proporcionar la cantidad óptima de ciertos bienes y servicios esenciales para el bienestar de la población. Éstos son, por ejemplo, justicia, defensa, seguridad, educación, salud, infraestructura, entre muchos otros. Para que estos bienes y servicios lleguen a la sociedad, el Estado debe garantizar su provisión.

Redistribución de los ingresos. A través de este papel, el Estado contribuye a paliar la inequidad en la distribución del ingreso. Efectúa, entre otras actividades, transferencias de riqueza desde las personas con mayores ingresos hacia aquellas de menores recursos (por ejemplo, a través de políticas tributarias), desde los más jóvenes hacia los mayores (vía el pago de pensiones), y de regiones más desarrolladas a regiones menos desarrolladas (por subvenciones y subsidios de varias clases).

Crecimiento y estabilidad. El sector público puede influir a través de su política presupuestaria en la provisión de un marco estable y duradero, que facilite una evolución favorable de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, empleo e inflación.

El presupuesto representa las «*intenciones*» del gobierno en cuanto a políticas de ingresos y gastos esperados para el año fiscal correspondiente. Sin embargo, los presupuestos no siempre han sido tan efectivos como deberían ser para cumplir con los objetivos que se proponen cuando se aprueban. Es por esto la necesidad de realizar un monitoreo de la ejecución del presupuesto por parte de distintos organismos públicos y por parte de la sociedad civil.

Por estas razones, teniendo en cuenta la complejidad y el volumen de la denominada «ley de leyes», un manual que resuma las clasificaciones por las que se expresa el presupuesto y cómo entender las mismas, resulta esencial para comprender cómo el gobierno busca responder a las demandas del país. En este caso particular, estas explicaciones se basarán en el gasto en defensa.

5.2 ¿Por qué es importante la transparencia fiscal?

En todo proceso de toma de decisiones, contar con información adecuada constituye un requisito primordial que afecta directamente el resultado de la elección. Este precepto se aplica a cualquier tipo de organización, incluido el sector público.

Según la definición del Fondo Monetario Internacional¹, la transparencia fiscal se basa en cuatro principios esenciales:

- *Claridad de roles y responsabilidades:* refleja la importancia de establecer límites claros dentro del gobierno entre actividades fiscales, monetarias y de empresas públicas, y entre el sector público y el sector privado.
- *Disponibilidad pública de información:* se relaciona con la necesidad de información fiscal completa y con el compromiso de los gobiernos a publicarla en momentos predeterminados.

¹FMI, *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*. Marzo 2001.



- *Preparación, ejecución e informes presupuestarios abiertos según las normas tradicionales relativas a la cobertura, accesibilidad e integridad de la información fiscal:* aquí se destaca el desarrollo y armonización de normas estadísticas y contables internacionales para la generación de informes del gobierno.

- *Garantía independiente de integridad:* enfatiza el medio habitual de proveer dicha garantía a través de auditorías externas e independencia estadística, aunque va más allá de estos temas y requiere la apertura de los gobiernos al escrutinio independiente.

A su vez, es sabido que la transparencia fiscal refuerza la responsabilidad y aumenta el riesgo político asociado con mantener políticas insostenibles. Por lo tanto, puede incrementar la credibilidad, cuyos beneficios se reflejarán en menores costos de financiación y un mayor respaldo para políticas macroeconómicas sólidas por parte de un público bien informado. Por otro lado, la falta de transparencia en la administración fiscal puede ser desestabilizante, crear ineficiencia y fomentar la inequidad y la corrupción en el manejo de las cuentas públicas.

En este contexto, el papel de la sociedad civil para analizar, monitorear o incidir en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos cobra relevancia, ya que en un sistema democrático no es sólo responsabilidad del gobierno la correcta estimación y asignación de gastos y recursos. Los ciudadanos, como votantes, tenemos la responsabilidad de asegurar que las necesidades de la sociedad se reflejen en las acciones políticas o, en caso contrario, exigir las medidas correctivas adecuadas.

Como ciudadanos, ¿qué es necesario para entender el presupuesto? ¿Qué podemos «leer» o «interpretar» a través de las hojas y tablas que presentan información presupuestaria? Las próximas secciones de este capítulo ofrecerán diversas perspectivas para analizar datos del presupuesto, con el fin de ejemplificar, con datos empíricos, mecanismos para interpretar y «desmitificar» el gasto público.

5.3 ¿Cómo se clasifica el presupuesto y qué nos dice cada una de las clasificaciones?

Para cumplir con sus funciones, las entidades públicas ejecutan una gran cantidad de operaciones contenidas en diferentes programas. Por este motivo, las cuentas del presupuesto deben presentarse de forma que faciliten la contabilidad gubernamental. Al mismo tiempo, deben permitir una clara lectura sobre el uso de los recursos, su destino, sus objetivos y los responsables de su ejecución.

Por lo tanto, se hace necesario adoptar un sistema de clasificaciones que ayude a ordenar la información requerida de manera uniforme y presente, de acuerdo a diversos criterios, los ingresos y gastos del gobierno.

Un ejemplo que permite entender la necesidad de las clasificaciones presupuestarias es trasladar este concepto a nuestra vida cotidiana. Una pareja vive en su casa, con dos hijos. Cada hijo va a la escuela, al médico, etc. Todos en la casa utilizan vestimentas, tienen que comprar muebles, útiles para el colegio, bienes consumibles. Nos podría resultar útil saber quién gasta qué proporción de los recursos familiares, analizando cuánto gasta cada uno de los hijos, la mujer y el hombre. Si quisiéramos conocer la finalidad de ese gasto, tendríamos que identificar lo que se destina al colegio, a la salud, al trabajo. Por último, podríamos indagar en qué se gasta: vestimentas, útiles, muebles. También podríamos saber cómo se integraron los recursos de los que esta familia dispone, analizando los salarios de los adultos, los créditos con los que cuentan y los ahorros o préstamos que tienen. En esencia estas mismas cuestiones son las que se traducen en las clasificaciones del presupuesto público. Como se describe a continuación, las clasificaciones presupuestarias nos permiten contestar preguntas como quién gasta el dinero, para qué, en qué y cómo se financió.

En América Latina, las clasificaciones presupuestarias han ido evolucionando en la medida en que el gasto público se ha diversificado y complejizado. Actualmente las clasificaciones comúnmente utilizadas son la jurisdiccional (o administrativa), la funcional y la económica². La importancia de las clasificaciones presupuestarias radica en la lectura e interpretación que puede hacerse de las mismas, tanto porque facilitan la toma de decisiones de los agentes correspondientes, como porque permiten un análisis más preciso por parte de la sociedad civil para fortalecer la rendición de cuentas del gobierno.

Las diferentes formas de clasificación del presupuesto no sólo no se superponen, sino que se complementan. Así como en una familia uno puede preguntarse cuánto se gasta en útiles escolares para educar al hijo menor –lo cual implica saber en qué se gasta, con qué finalidad y a quién beneficia ese gasto– el análisis del presupuesto, por medio de sus clasificaciones, permite responder a cuestiones diferentes pero conexas. Por ejemplo, si se desea saber cuánto gastará en

² J.P. Guerrero Amparán, y Valdés Palacio, “Manual sobre la clasificación del gasto público”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México.

sueldos y remuneraciones y cuánto en bienes de uso, se recurrirá sólo a la clasificación económica o por objeto del gasto. Pero para saber cuánto se gastará en sueldos en el área educativa, o cuánto destinará la presidencia a transferencias para fines de promoción social, se recurrirá a varias desagregaciones o clasificaciones.



Fuente: Guerrero Amparán y Valdés Palacio, "Manual sobre la clasificación económica del gasto público", Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, México.

A continuación se presenta una propuesta de análisis de las distintas preguntas que pueden contestarse analizando el presupuesto público. Con el objetivo de ilustrar el tipo de información que se está estudiando (y sin pretender analizar cada uno de los presupuestos a los que se hace mención), se ejemplificará con datos presupuestarios reales de distintos países, seleccionados tanto por la información disponible como por la región en que se enfoca la presente guía.

¿Quién gasta?

Una primera pregunta es quiénes gastan el presupuesto público. Comúnmente, esta información se encuentra al analizar la división del gasto público entre instituciones del gobierno, sea esta la clasificación administrativa, jurisdiccional o institucional. Simplemente, se la reconoce al observar el presupuesto desagregado por ministerios, secretarías o los distintos poderes (ejecutivo, judicial y legislativo). ¿Cómo puede leerse esta información?

Una primera revisión consiste en comparar el presupuesto asignado a cada institución con el gasto del año anterior, para analizar quiénes contarán con más recursos y quiénes con menos. Esta

lectura puede realizarse de dos maneras. Analizando las variaciones en el monto o analizando la variación porcentual.

En el Ejemplo 1, puede observarse que entre 2003 y 2004, el presupuesto destinado al Ministerio de Trabajo en Chile es el que más aumenta, mientras que las Obligaciones del Tesoro (que incluyen el pago de servicios de la deuda y subsidios) es la jurisdicción que más disminuye. Esta afirmación, a pesar de ser correcta, sólo da una visión de los hechos: el cambio en cifras absolutas de recursos asignados.

Sin embargo, si se analiza la variación porcentual de los recursos destinados a cada institución, se notará que el Ministerio de Relaciones Exteriores aumenta su presupuesto en casi 50% con respecto al año anterior, mientras que el de Trabajo apenas se incrementa en 7,7%. Es por esto que para realizar afirmaciones como quién es el que más aumentó su presupuesto hay que precisar la unidad de medida que se utiliza. Desde esta perspectiva, la Secretaría General de Gobierno es quien más ve reducido su presupuesto.

No puede dejar de mencionarse que al analizar la variación del presupuesto debe tenerse en cuenta la inflación, ya que disminuye el poder adquisitivo. Así, por ejemplo, si el presupuesto del Ministerio de Educación aumenta un 6,4%, pero los precios aumentan en mayor medida, los bienes y servicios que podrán obtenerse serán menos. Es decir, el presupuesto del Ministerio de Educación no es automáticamente comparable al del 2004; en términos reales estaría disminuyendo. Esta consideración es muy importante, ya que en general las planillas que acompañan la Ley de Presupuesto suelen presentarse en términos nominales (o pesos corrientes), por lo que si no se tiene en cuenta la inflación puede arribarse a conclusiones imprecisas- como que un rubro del presupuesto aumenta cuando en términos reales (o pesos constantes) disminuye.

La comparación de los incrementos y disminuciones absolutas y porcentuales de cada jurisdicción sigue sin ofrecer una visión integral. Un aspecto adicional que puede estudiarse es qué áreas del Estado, como partes de un total, son prioritarias en materia de asignación de recursos. Desde esta perspectiva, el escenario del Ejemplo 1 puede apuntar hacia tendencias distintas. Si uno considera que las asignaciones del presupuesto son un juego de suma cero, es decir, que si aumenta el presupuesto de un organismo debe disminuir el de otro, entonces el cambio en la proporción del presupuesto de cada organismo muestra cuáles son los que en realidad se están beneficiando. Esto es una manera de reflejar las prioridades del gobierno en un año determinado (Ejemplo 2) o a través de varios años. Consiste en comparar las variaciones porcentuales de cada jurisdicción como partes de un total.

**Ejemplo 1: Ley de Presupuesto de Chile, 2003 y 2004 por jurisdicción:
Variación absoluta y porcentual por jurisdicción**

Jurisdicción	2003	2004	Variación	
	Miles de \$	Miles de \$	Miles de \$	%
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	2,674,065,583	2,880,236,353	206,170,770	7.7
Ministerio de Educación	1,954,656,137	2,080,468,975	125,812,838	6.4
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	302,661,729	371,362,817	68,701,088	22.7
Ministerio de Salud	656,691,158	713,421,183	56,730,025	8.6
Ministerio de Planificación y Cooperación	93,341,478	124,824,626	31,483,148	33.7
Ministerio de Defensa Nacional	831,184,500	851,855,538	20,671,038	2.5
Ministerio de Obras Públicas	520,646,014	537,597,241	16,951,227	3.3
Ministerio de Justicia	205,483,961	222,116,251	16,632,290	8.1
Ministerio de Hacienda	125,838,091	136,285,002	10,446,911	8.3
Ministerio de Relaciones Exteriores	17,597,469	26,008,402	8,410,933	47.8
Ministerio Público	44,721,399	52,974,906	8,253,507	18.5
Congreso Nacional	45,752,726	49,627,470	3,874,744	8.5
Poder Judicial	116,008,484	119,273,340	3,264,856	2.8
Contraloría General de la República	19,203,049	20,062,520	859,471	4.5
Presidencia de la República	6,540,640	7,053,872	513,232	7.8
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	14,164,071	14,370,980	206,909	1.5
Ministerio de Bienes Nacionales	6,418,269	6,002,745	-415,524	-6.5
Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucc.	40,894,196	39,654,772	-1,239,424	-3.0
Ministerio de Minería	22,548,922	20,526,661	-2,022,261	-9.0
Ministerio de Agricultura	144,065,076	140,902,715	-3,162,361	-2.2
Ministerio de Transportes y Telecomunic.	45,547,165	41,308,646	-4,238,519	-9.3
Ministerio Secretaría General de Gobierno	33,130,624	28,071,093	-5,059,531	-15.3
Ministerio del Interior	227,471,896	205,349,980	-22,121,916	-9.7
Obligaciones del Tesoro	1,270,240,320	1,094,540,429	-175,699,891	-13.8
TOTAL Gastos	9,418,872,957	9,783,896,517	365,023,560	3.9

Fuente: Ley de Presupuesto del Sector Público 2003 y 2004. Ministerio de Hacienda, Chile.

El Ejemplo 2 ilustra la variación porcentual de la composición del presupuesto total entre jurisdicciones. Se observa que de 2003 a 2004, el gobierno le da prioridad al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Vivienda y Urbanismo, y Educación. A la vez, reduce la proporción de recursos destinados a Obligaciones del Tesoro, Ministerio del Interior y Defensa.

Ejemplo 2: Ley de Presupuesto de Chile, 2003 y 2004:
Variación porcentual relativa entre jurisdicciones

Jurisdicción	2003 Miles de \$	2004 Miles de \$	Composición		
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	2,674,065,583	2,880,236,353	28.39	29.44	1.05
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	302,661,729	371,362,817	3.21	3.80	0.58
Ministerio de Educación	1,954,656,137	2,080,468,975	20.75	21.26	0.51
Ministerio de Salud	656,691,158	713,421,183	6.97	7.29	0.32
Ministerio de Planificación y Cooperación	93,341,478	124,824,626	0.99	1.28	0.28
Ministerio de Justicia	205,483,961	222,116,251	2.18	2.27	0.09
Ministerio de Relaciones Exteriores	17,597,469	26,008,402	0.19	0.27	0.08
Ministerio Público	44,721,399	52,974,906	0.47	0.54	0.07
Ministerio de Hacienda	125,838,091	136,285,002	1.34	1.39	0.06
Congreso Nacional	45,752,726	49,627,470	0.49	0.51	0.02
Presidencia de la República	6,540,640	7,053,872	0.07	0.07	0.00
Contraloría General de la República	19,203,049	20,062,520	0.20	0.21	0.00
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	14,164,071	14,370,980	0.15	0.15	0.00
Ministerio de Bienes Nacionales	6,418,269	6,002,745	0.07	0.06	-0.01
Poder Judicial	116,008,484	119,273,340	1.23	1.22	-0.01
Ministerio de Economía, Fomento y Recons.	40,894,196	39,654,772	0.43	0.41	-0.03
Ministerio de Minería	22,548,922	20,526,661	0.24	0.21	-0.03
Ministerio de Obras Públicas	520,646,014	537,597,241	5.53	5.49	-0.03
Ministerio de Transportes y Telecomunic.	45,547,165	41,308,646	0.48	0.42	-0.06
Ministerio Secretaría General de Gobierno	33,130,624	28,071,093	0.35	0.29	-0.06
Ministerio de Agricultura	144,065,076	140,902,715	1.53	1.44	-0.09
Ministerio de Defensa Nacional	831,184,500	851,855,538	8.82	8.71	-0.12
Ministerio del Interior	227,471,896	205,349,980	2.42	2.10	-0.32
Obligaciones del Tesoro	1,270,240,320	1,094,540,429	13.49	11.19	-2.30
TOTAL Gastos	9,418,872,957	9,783,896,517	100	100	0

Fuente: Ley de Presupuesto del Sector Público 2003 y 2004. Ministerio de Hacienda, Chile.



Las dos maneras de observar el presupuesto por jurisdicción del gobierno permiten obtener una perspectiva sobre quién gasta los recursos públicos, cuánto más se destina a cada institución y en qué medida es un área prioritaria para el gobierno en el año que se analiza. De hecho, los ejemplos 1 y 2 permiten ver que dependiendo del punto de partida, la metodología que se utiliza es distinta y, por consiguiente, las conclusiones también lo son.

Este es el caso, justamente, del Ministerio de Defensa. En el Ejemplo 1 queda claro que su presupuesto aumenta, con respecto al año anterior, en 2,5%. Sin embargo, el Ejemplo 2 ilustra que, dentro de las prioridades del gobierno, defensa no es uno de los sectores que destaca; la proporción que recibe del presupuesto total disminuye en 0,12%. Este es un ejemplo que muestra la necesidad de contemplar distintas comparaciones para arribar a conclusiones. Estas tres mediciones brindan una idea inicial sobre montos, variaciones y prioridades del gobierno, que se puede profundizar al utilizar otras formas de ordenar o clasificar el gasto.

¿En qué gasta?

La dimensión económica del gasto permite conocer los insumos que el sector público adquiere o contrata para su operación y para la producción de bienes y servicios. Esta medida es de utilidad para analizar el impacto del gasto en las variables macroeconómicas, agregando las compras gubernamentales en gasto corriente, gasto de capital, y en ayudas, subsidios y transferencias. Como tal, permite diferenciar las variaciones en los componentes de las cuentas nacionales, que están formadas por los agregados de consumo, inversión, gasto del gobierno y balanza comercial. A su vez, detalla la demanda de recursos del gobierno (humanos, financieros, tecnológicos y materiales).

En el Ejemplo 3 se presenta el presupuesto de México clasificado por su carácter económico, es decir detallando en qué se gasta, comparando 2002 y 2001. Aquí se puede observar que el gasto corriente es el que más aumenta, esencialmente por un incremento en las «participaciones y aportaciones federales», que son recursos que la Federación transfiere a otros niveles de gobierno para funciones de salud, educación, infraestructura, seguridad pública, etc. Asimismo, aumenta significativamente el presupuesto destinado a transferencias y subsidios. Debe destacarse también que Deuda Pública registra un incremento del 40%.

Es importante hacer una anotación: los datos utilizados en los ejemplos 3 y 4 no se desprenden del Presupuesto de Egresos de la Federación de México, sino del Informe de la Cuenta de la Hacienda Pública. Si recordamos las fases del ciclo presupuestario mencionadas en el Capítulo 4, este es el informe que se presenta después del ejercicio de recursos. Esto significa que refleja los montos totales realmente ejecutados, y no el presupuesto que se tenía programado gastar.

Ejemplo 3: Presupuesto Federal de México, 2001 y 2002, ejercido Variación absoluta y porcentual por componente de la clasificación económica

	2001	2002	Variación	
			\$	%
Gastos Corrientes	544,008.3	773,238.5	229,230.2	42.1
Servicios Personales	93,359.3	103,251.1	9,891.8	10.6
Materiales y Suministros	8,142.6	9,167.4	1,024.8	12.6
Servicios Generales	15,530.4	19,858.4	4,328.0	27.9
Subsidios y Transferencias	232,958.3	306,930.4	73,972.1	31.8
Inversión Financiera, Provisiones Económicas y otros gastos ctes	7,966.8	10,433.2	2,466.4	31.0
Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado	186,050.9	323,598.0	137,547.1	73.9
Gastos de Capital	99,755.9	88,021.3	(11,734.6)	(11.8)
Bienes Muebles e Inmuebles	7,104.3	5,365.9	(1,738.4)	(24.5)
Subsidios y Transferencias	38,555.9	54,164.2	15,608.3	40.5
Obras Públicas	33,085.7	11,459.7	(21,626.0)	(65.4)
Otros gastos de capital	21,010.0	17,031.5	(3,978.5)	(18.9)
Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros	126,974.7	177,672.4	50,697.7	39.9
TOTAL Gastos	770,738.9	1,038,932.2	268,193.3	34.8

Fuente: Informe de Cuenta Pública, 2001 y 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México

Si para este caso aplicamos la misma mecánica descrita en el apartado anterior, es decir, si evaluamos la variación porcentual de las distintas categorías económicas como parte de un total, nuevamente la historia es distinta (Ejemplo 4). Desde esta perspectiva, el gasto en servicios personales disminuye su participación en el presupuesto total, al igual que el presupuesto destinado a subsidios y transferencias (a pesar que ambos rubros se incrementan entre 2001 y 2002).

El rubro que indiscutiblemente aumenta, tanto en monto como en participación, es el de «Aportaciones Federales». Los gastos de capital disminuyen su participación en el presupuesto total y el gasto destinado a la deuda pública y pasivo circulante aumenta, pero apenas en un 0,6%.

Ejemplo 4: Presupuesto Federal de México, 2001 y 2002, ejercido
Variación porcentual relativa entre componentes de la clasificación económica

	2001	2002	Composición		
			2001	2002	Variac.
Gastos Corrientes	544,008.3	773,238.5	70.6%	74.4%	3.8%
Servicios Personales	93,359.3	103,251.1	12.1%	9.9%	-2.2%
Materiales y Suministros	8,142.6	9,167.4	1.1%	0.9%	-0.2%
Servicios Generales	15,530.4	19,858.4	2.0%	1.9%	-0.1%
Subsidios y Transferencias	232,958.3	306,930.4	30.2%	29.5%	-0.7%
Inversión Financiera, Provisiones Económicas y otros gastos ctes	7,966.8	10,433.2	1.0%	1.0%	0.0%
Participaciones de Ingresos, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado	186,050.9	323,598.0	24.1%	31.1%	7.0%
Gastos de Capital	99,755.9	88,021.3	12.9%	8.5%	-4.5%
Bienes Muebles e Inmuebles	7,104.3	5,365.9	0.9%	0.5%	-0.4%
Subsidios y Transferencias	38,555.9	54,164.2	5.0%	5.2%	0.2%
Obras Públicas	33,085.7	11,459.7	4.3%	1.1%	-3.2%
Otros gastos de capital	21,010.0	17,031.5	2.7%	1.6%	-1.1%
Deuda Pública, Pasivo Circulante y Otros	126,974.7	177,672.4	16.5%	17.1%	0.6%
TOTAL Gastos	770,738.9	1,038,932.2	100%	268,193.3	-

Fuente: Informe de Cuenta Pública, 2001 y 2002. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México

Un aspecto que debe tenerse en cuenta cuando se analiza en qué se gasta, es que el presupuesto que se asigna a distintos rubros económicos tiene implicaciones diferentes en el mediano y largo plazo. Por ejemplo, si se aumentan las jubilaciones (incluidas en las transferencias), esto afectará el presupuesto de transferencias en los próximos ejercicios, generando rigidez en el presupuesto. Esto se debe a que el presupuesto no se elabora desde cero año tras año, sino que desarrolla inercias en las que cada vez hay más conceptos que se

encuentran comprometidos antes de su elaboración. Este puede ser el caso del pago de intereses de la deuda, las jubilaciones o incluso el gasto en remuneraciones (ya que el nivel salarial por lo general se encuentra protegido y el despido implica costos económicos y sociales), que pueden entenderse como componentes que generan rigidez en el presupuesto.

Ejemplo 5: Ley de Presupuesto de Argentina, 2003 y 2004 Variación absoluta y porcentual por función

Funciones del Gasto	2003 en pesos	2004 en pesos	Variación	
			\$	%
Previsión Social	22,664,587,503	24,738,339,809	2,073,752,306	9.1
Promoción y Asistencia Social	2,671,158,087	3,607,553,530	936,395,443	35.1
Educación y Cultura	3,193,519,801	3,907,088,518	713,568,717	22.3
Transporte	1,291,960,596	1,961,748,706	669,788,110	51.8
Vivienda y Urbanismo	719,160,868	1,020,629,909	301,469,041	41.9
Salud	2,113,584,751	2,323,768,978	210,184,227	9.9
Seguridad Interior	1,696,936,372	1,861,610,101	164,673,729	9.7
Ciencia y Técnica	765,106,383	918,434,729	153,328,346	20
Otros rubros	835,753,652	963,812,079	128,058,427	15.3
Defensa	2,279,246,150	2,370,599,210	91,353,060	4
Dirección Superior Ejecutiva	290,293,941	369,811,440	79,517,499	27.4
Judicial	868,904,560	943,276,382	74,371,822	8.6
Sistema Penal	223,706,007	282,028,237	58,322,230	26.1
Relaciones Exteriores	571,481,575	618,613,004	47,131,429	8.2
Trabajo	3,787,227,350	3,812,903,652	25,676,302	0.7
Inteligencia	332,402,600	357,097,475	24,694,875	7.4
Agricultura	260,949,840	283,768,689	22,818,849	8.7
Energía, Combustibles y Minería	456,611,231	466,305,036	9,693,805	2.1
Legislativa	376,108,647	365,976,388	-10,132,259	-2.7
Relaciones Interiores	1,733,439,003	1,644,795,802	-88,643,201	-5.1
Servicio de la Deuda Pública	7,760,651,082	6,893,880,530	-866,770,552	-11.2
TOTAL Gastos	54,892,789,999	59,712,042,204	4,819,252,205	8.8

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional, 2004. Ministerio de Economía. Argentina



¿Para qué se gasta?

Otra pregunta que puede responder el análisis del presupuesto es para qué funciones del Estado se destinarán los recursos públicos. Para contestar esta pregunta, debemos observar las planillas que indiquen clasificaciones por función, área temática o programática. Hasta hace poco, muchos presupuestos nacionales de la región carecían de un desglose de la información con estas características. Simplemente, se limitaban a informar quién gastaba cuánto, y en qué se gastaba.

Pero no ahondaban en mayores detalles acerca de la finalidad de ese gasto. Vale la pena decir que sin información que desglose el presupuesto acorde con funciones o características programáticas, es sumamente difícil hacer un análisis que vaya más allá de las tendencias macroeconómicas o generales del gasto.

Por el contrario, si la información está disponible, hay distintas maneras de abordar los datos. Algunas son similares a las que ya se presentaron para la clasificación administrativa y la económica.

En el caso del presupuesto en Argentina, si se analiza la clasificación funcional observando las variaciones en monto y en porcentaje para cada una de las funciones de gobierno, puede notarse que el mayor incremento en monto se da en Previsión Social, mientras que porcentualmente, la función que más aumenta es Transporte (Ejemplo 5).

En el Ejemplo 6 se puede ver la composición del presupuesto por función y su variación porcentual relativa entre 2003 y 2004. Una vez más, esta perspectiva nos permite identificar a qué funciones del Estado se destinarán los recursos, comparando la priorización de los sectores respecto al año anterior. De este modo, mientras que el pago de intereses de la deuda es la función que se ve más rezagada según el plan de presupuesto para 2004 en relación al 2003, la función que más aumenta su prioridad en el presupuesto es Promoción Social, seguida por Transporte.

Se destaca, sin embargo, que si bien el presupuesto destinado al pago de intereses de la deuda tendrá una variación porcentual negativa respecto de 2003, su participación en el presupuesto total es superior al presupuesto destinado a promoción social, a educación y a trabajo, sectores que como se mostró son prioritarios para el gobierno.

Lo que puede observarse en este caso, es que el presupuesto muestra para qué tareas se destinarán recursos durante el año vigente; para compararlo respecto al año anterior, nuevamente debe tenerse en cuenta su variación y su composición, tanto para ver las modificaciones cuantitativas como para ver el cambio de prioridades del gobierno entre un año y otro.

Ejemplo 6: Ley de Presupuesto de Argentina, 2003 y 2004

Variación porcentual relativa entre funciones

Funciones del Gasto	2003 en pesos	2004 en pesos	Composición		
			%	%	%
Promoción y Asistencia Social	2,671,158,087	3,607,553,530	4.9	6.0	1.2
Transporte	1,291,960,596	1,961,748,706	2.4	3.3	0.9
Educación y Cultura	3,193,519,801	3,907,088,518	5.8	6.5	0.7
Vivienda y Urbanismo	719,160,868	1,020,629,909	1.3	1.7	0.4
Ciencia y Técnica	765,106,383	918,434,729	1.4	1.5	0.1
Previsión Social	22,664,587,503	24,738,339,809	41.3	41.4	0.1
Otros rubros	835,753,652	963,812,079	1.5	1.6	0.1
Dirección Superior Ejecutiva	290,293,941	369,811,440	0.5	0.6	0.1
Sistema Penal	223,706,007	282,028,237	0.4	0.5	0.1
Salud	2,113,584,751	2,323,768,978	3.9	3.9	0.0
Seguridad Interior	1,696,936,372	1,861,610,101	3.1	3.1	0.0
Agricultura	260,949,840	283,768,689	0.5	0.5	0.0
Judicial	868,904,560	943,276,382	1.6	1.6	0.0
Relaciones Exteriores	571,481,575	618,613,004	1.0	1.0	0.0
Inteligencia	332,402,600	357,097,475	0.6	0.6	0.0
Energía, Combustibles y Minería	456,611,231	466,305,036	0.8	0.8	-0.1
Legislativa	376,108,647	365,976,388	0.7	0.6	-0.1
Defensa	2,279,246,150	2,370,599,210	4.2	4.0	-0.2
Relaciones Interiores	1,733,439,003	1,644,795,802	3.2	2.8	-0.4
Trabajo	3,787,227,350	3,812,903,652	6.9	6.4	-0.5
Servicio de la Deuda Pública	7,760,651,082	6,893,880,530	14.1	11.5	-2.6
TOTAL Gastos	54,892,789,999	59,712,042,204	100	100	0

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional, 2004. Ministerio de Economía. Argentina



¿Cómo se financia?

Finalmente, uno puede analizar el presupuesto público considerando cómo se financian las distintas actividades y servicios que provee el Estado. Todos los recursos de las entidades de la administración nacional provienen de tributos (impuestos, contribuciones y tasas), venta de bienes muebles, prestación de servicios, rentas de la propiedad, ingresos propios, recuperación de préstamos concedidos, aplicación de multas, sanciones y cobro de seguros por siniestros, transferencias sin contraprestación y no reembolsables provenientes de otros gobiernos, personas jurídicas nacionales o extranjeras, y los provenientes de la participación del Estado en la actividad empresarial, incluyendo las transferencias de otras entidades.

Esta perspectiva es importante no sólo porque permite conocer de dónde provienen los recursos públicos, sino para saber en qué se utilizan los ingresos que provienen de impuestos y de riquezas naturales que pertenecen a la Nación, no a un gobierno. Es esta la esencia y razón principal por la cual los ciudadanos tenemos el derecho de que el gobierno nos rinda cuentas del uso de los recursos públicos, porque justamente pertenecen a la sociedad y reside, no sólo en el Estado, sino en cada uno de nosotros conocer y participar (activa o pasivamente) para que la administración de nuestros recursos sea transparente y contribuya al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa.

Para analizar el presupuesto según la fuente de financiamiento del Estado, recurrimos a un ejemplo que combina dos perspectivas: el gasto por función y por fuente de financiamiento. Este tipo de análisis combinado le da más contenido a los números del presupuesto –para que dejen de ser sólo un número y en cambio nos cuenten una historia.

El Ejemplo 7 ilustra que los recursos ordinarios, que corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos –que no están vinculados a ninguna entidad y constituyen recursos disponibles de libre programación– son la principal fuente de financiamiento del Estado, alcanzando el 80% de la recaudación. Este tipo de ingresos financia a funciones del gasto como la Legislativa, Defensa y Seguridad, Educación o Relaciones Exteriores. Sin embargo, hay determinadas funciones del gasto que se financian por otras fuentes. Por ejemplo, se destaca el gasto en Comunicaciones, o Vivienda y Desarrollo Urbano, que tienen un alto componente de financiamiento por Recursos Directamente Recaudados. Estos son los

ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros.

Ejemplo 7: Presupuesto Nacional de Perú, 2001 desglose por función y fuente de financiamiento.

Función/ Fuente de Financiamiento	Recursos Ordinarios	Canon y sobrecanon	Particip. rentas de aduanas	Contribuciones a fondos	Recur. Direct. Recaudados	Recursos por operaciones de crédito		
						Interno	Externo	Subtotal
Legislativa	244,763.58	-	-	-	233.65	-	-	-
Justicia	651,159.27	-	-	-	79,680.47	-	13,135.75	13,135.75
Administración y Planeamiento	7,284,683.59	53,324.91	25,200.14	-	284,738.18	45.35	1,244,760.10	1,244,805.44
Agraria	831,854.09	6,828.01	-	-	138,102.63	-	174,897.44	174,897.44
Asistencia y previsión social	5,972,232.86	22,276.96	3,009.48	1,405,503.83	100,786.71	73,232.50	401,093.84	474,326.34
Comunicaciones	6,985.77	726.73	-	-	37,452.68	-	-	-
Defensa y Seguridad Nacional	4,530,902.60	-	2,736.38	-	247,543.35	35,665.66	-	35,665.66
Educación y Cultura	4,722,729.57	45,098.18	12,070.04	-	528,044.13	-	66,669.24	66,669.24
Energía y Recursos minerales	90,448.72	5,483.29	-	-	66,769.48	138.96	90,428.39	90,567.35
Industria, comercio y servicios	57,066.45	5,195.59	576.46	-	41,098.50	-	-	-
Pesca	48,650.87	814.26	-	-	64,839.13	-	-	-
Relaciones Exteriores	330,762.74	-	-	-	34,872.93	-	-	-
Salud y saneamiento	2,302,953.41	23,345.39	5,388.03	-	500,198.21	-	85,893.08	85,893.08
Trabajo	14,397.73	-	-	-	13,233.71	-	-	-
Transporte	626,127.93	48,642.99	18,023.88	-	191,291.50	-	344,935.86	344,935.86
Vivienda y Desarrollo Urbano	58,769.86	6,110.34	3,627.76	-	29,333.83	-	21,642.19	21,642.19
TOTAL GENERAL	27,774,489.06	217,846.64	70,632.17	1,405,503.83	2,358,219.08	109,082.46	2,443,455.89	2,552,538.35
Estructura %	80.3%	0.6%	0.2%	4.1%	6.8%	0.3%	7.1%	7.4%

Función/ Fuente de Financiamiento	Donaciones y transferencia	TOTAL	¿Qué % del gasto se financia por...?		
			Recursos Ordinarios	Recursos Direc. Recaud.	Crédito Externo
Legislativa	-	244,997.23	100%	0%	0%
Justicia	6,748.91	750,724.40	87%	11%	2%
Administración y Planeamiento	31,473.09	8,924,225.35	82%	3%	14%
Agraria	10,770.58	1,162,452.75	72%	12%	15%
Asistencia y previsión social	14,444.87	7,992,581.04	75%	1%	5%
Comunicaciones	-	45,165.18	15%	83%	0%
Defensa y Seguridad Nacional	3,021.62	4,819,869.60	94%	5%	0%
Educación y Cultura	24,381.44	5,398,992.59	87%	10%	1%
Energía y Recursos minerales	2,417.66	255,686.50	35%	26%	35%
Industria, comercio y servicios	5,454.43	109,391.43	52%	38%	0%
Pesca	1,305.60	115,609.86	42%	56%	0%
Relaciones Exteriores	11.80	365,647.47	90%	10%	0%
Salud y saneamiento	77,999.38	2,995,777.50	77%	17%	3%
Trabajo	8,718.13	36,349.57	40%	36%	0%
Transporte	23,403.01	1,252,425.17	50%	15%	28%
Vivienda y Desarrollo Urbano	-	119,483.99	49%	25%	18%
TOTAL GENERAL	210,150.51	34,589,379.63	80%	7%	7%
Estructura %	0.6%	100.0%			

Fuente: Resultado del Ejercicio 2001. Ministerio de Economía y Finanzas, Perú.



Finalmente, debe destacarse que la mitad del crédito externo, esto es recursos provenientes de operaciones de crédito efectuadas por el Estado con instituciones, organismos internacionales y gobiernos extranjeros, se destina a financiar la función de Administración y Planeamiento. Otras áreas que financian una parte importante de su gasto por crédito externo son funciones de Energía y Recursos Minerales y Transporte.

5.4 ¿Qué hay que tener en cuenta cuando se analizan números fiscales?

Al momento de analizar cifras fiscales deben considerarse los siguientes puntos: *¿cuál es la definición de sector público utilizada?, ¿cuáles son los criterios o momentos de registro utilizados?, ¿cuál es la unidad de cuenta en la que se presentan los datos?, ¿cómo responden las cifras fiscales a la estacionalidad? y ¿cuál es la calidad de la información utilizada?*

Habitualmente todos estos datos están explicitados en los cuadros con información fiscal. El Anexo 3 desglosa brevemente el tipo de información fiscal que suele estar disponible a los ciudadanos. Cuando se trabaja con datos para distintos países o con series para un mismo país, debe prestarse atención sobre los puntos mencionados. De no ser así, se puede caer en conclusiones erróneas, entre otras, con respecto al tamaño del sector público, o al desequilibrio fiscal de un país con relación a otros, o a la evolución de estas variables para un mismo país, cuando la consolidación no es homogénea. Muchas veces, por falta de información los paneles de datos fiscales elaborados por consultoras, bancos de inversión e incluso organismos multilaterales de crédito como el FMI o el Banco Mundial no son homogéneos.

¿Cuál es la definición de sector público utilizada?

Aquí debe considerarse no sólo a qué nivel/niveles de gobierno corresponde la información, sino también cuál es la definición de sector público. En un sistema federal, cada una de las jurisdicciones dentro de los distintos niveles de gobierno cuenta con una política fiscal propia, aunque no independiente. Es decir, cada jurisdicción maneja su presupuesto, sujeto a recursos propios, recursos originados en transferencias provenientes de los demás niveles de gobierno y a una serie de

limitaciones respecto a la capacidad de endeudamiento. De aquí que cuando se trabaja con números fiscales, un punto a tener en cuenta es cuál es el nivel de alcance de los mismos.

Esto es, si las cifras corresponden a Nación, provincias, municipios o si surgen de algún proceso de consolidación. En cada caso, además debe determinarse si se está trabajando únicamente con la administración central o se incluyen además organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social, empresas públicas, etc.

¿Cuáles son los criterios o momentos de registro utilizados?

Los criterios de registro contable aceptados internacionalmente son el «base devengado» y el «base caja». El criterio «base devengado» corresponde a los flujos efectivamente realizados con independencia del momento en que se produce el pago o cobro. En contraposición, en el criterio «base caja» se asienta la salida y/o entrada de fondos, sin importar si los gastos o ingresos que generan el desembolso corresponden al período en el cual se están pagando/cobrando. La utilización de un criterio u otro depende fundamentalmente del uso que se esté dando a la información. Es decir, si el objetivo es estrictamente financiero, como por ejemplo definir cuáles son las necesidades financieras del tesoro, el criterio a utilizar es el «base caja». Ahora, si se está analizando la ejecución presupuestaria, el mejor criterio es el «base devengado», dado que bajo esta metodología los eventos económicos se registran en el período en que ocurren, independientemente de su cobro, pago o vencimiento.

¿Cuál es la unidad de cuenta en la que se presentan los datos?

Esta pregunta se refiere a si la información está presentada a precios corrientes, es decir, a precios del período considerado, o si han sido corregidos por alguna medida de inflación, para llevarlos a precios constantes, tomando como base un período determinado. Otra forma en la que pueden estar presentadas las cifras es en porcentaje del Producto Bruto Interno u otros indicadores de la economía. Así, habitualmente el monto de Intereses de la Deuda suele mostrarse en porcentaje de las exportaciones, la Inversión Pública como participación de la Inversión Bruta Interna Fija de la economía o algún gasto en particular puede estar presentado en base al gasto total de la economía.



¿Cómo responden las cifras fiscales a la estacionalidad?

Un punto adicional a tener en cuenta, sobre todo cuando se trabaja con datos mensuales o trimestrales, es la estacionalidad. Es decir, los ingresos y los gastos pueden estar concentrados en determinados momentos del año calendario. Tomemos el ejemplo de Argentina. Allí, la recaudación de IVA suele verificar un salto en el mes de enero, como consecuencia del aumento estacional de las compras navideñas. Por el lado de los gastos, los meses de julio y enero muestran un aumento de la partida de remuneraciones, debido a que en esos meses se paga el Sueldo Anual Complementario (SAC) a los empleados públicos y a los jubilados y pensionados.

¿Cuál es la calidad de la información utilizada?

Por último, las cifras fiscales pueden corresponder a la ejecución propiamente dicha o a «proyecciones», como es el caso de las incluidas en el Mensaje del Presupuesto. Asimismo, la ejecución puede presentarse sobre la base de datos definitivos, provisorios o estimados.

Como nota final, es relevante decir que el modo de analizar la información presupuestaria no es simplemente mirar las tablas de datos y calcular variaciones entre diversos años. La ciudadanía tiene que dar una vuelta de tuerca a los números para que digan más acerca de las prioridades y planes de gobierno. De esta manera, el análisis de las cifras presupuestarias en conjunto con el contenido programático de las acciones de gobierno, información estadística y económica, así como perfiles poblacionales, permite poner en contexto los objetivos de las políticas públicas, los recursos que se les asignan y las posibilidades reales que tienen de alcanzar sus objetivos. Sólo con un panorama completo se podrá avanzar hacia una mayor rendición de cuentas.