

PRESUPUESTO PUBLICO: PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

MSc. Pedro Bejarano Velásquez

EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Una vez fijado el programa de gobierno, es imprescindible llevarlo a la práctica, convertirlo en hechos, con lo cual se entra en el campo de la administración. La ejecución de dicho programa obliga a la división del trabajo. En consecuencia, las distintas unidades responsables de la ejecución tienen que trabajar separadamente pero en estrecha coordinación.

Normalmente, cada dependencia pública lleva a cabo una parte del conjunto de las acciones necesarias para lograr un objetivo concreto. Para ello requiere conocer, con la mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servicio al cual contribuye con su labor. Por otra parte, debe saber con qué cantidad y calidad de recursos cuenta y cuáles son los procedimientos que tienen que emplearse en el proceso de combinación de insumos para la producción de bienes y/o servicios.

El presupuesto tiene que formularse y expresarse en una forma tal que permita a cada una de las personas responsables del cumplimiento de los objetivos concretos y del conjunto orgánico de acciones correspondientes, encontrar en él una verdadera "guía de acción" que elimine o minimice la necesidad de decisiones improvisadas.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

Para que el presupuesto alcance un nivel de desarrollo técnico que le permita cumplir con las funciones que le son propias, es indispensable que en todo su proceso, métodos y procedimientos, etapa por etapa y tanto en su contenido como en su forma, se apliquen determinados "principios" o normas técnicas.

Los principios que sustentan el Sistema de Presupuesto en Bolivia, además de la **eficacia, eficiencia y oportunidad**, establecidos en la Ley 1178, son:

Equilibrio

Para cada gestión fiscal, en cada entidad y órgano público, el monto total del presupuesto de gastos debe corresponder al monto total de recursos incluido en el Presupuesto.

Sostenibilidad

El Presupuesto de cada entidad debe sujetarse a las posibilidades reales de su financiamiento.

Universalidad

El presupuesto de cada entidad y órgano público debe contener todos los recursos y gastos que se estimen disponer y realizar para cada gestión fiscal.

Transparencia

El presupuesto debe ser expresado en términos claros, y difundido tanto al interior de cada entidad como para conocimiento público.

Flexibilidad

El presupuesto puede ser objeto de ajustes o modificaciones, debiéndose sujetar los mismos a las disposiciones legales y técnicas establecidas o que se establezcan para este efecto.

Sin embargo, se pueden señalar otras normas técnicas, que corresponden exclusivamente a la concepción moderna del presupuesto, tales como:

Programación:

Este principio se desprende de la propia naturaleza del presupuesto y sostiene que el mismo debe tener el *contenido* y la *forma* de la programación.

Exclusividad:

En cierto modo este principio, complementa y precisa el postulado de universalidad, al exigir que no se incluyan en la ley anual de presupuesto asuntos que no sean inherentes a esta materia. Ambos principios tratan de precisar los límites y preservar la claridad del presupuesto, así como de otros instrumentos jurídicos.

Unidad:

Este principio se refiere a la obligación impuesta a todas las instituciones del sector público para que sus presupuestos sean elaborados, aprobados, ejecutados y evaluados con plena sujeción a la política presupuestaria.

Claridad:

Este principio tiene importancia para la eficacia del presupuesto como instrumento de gobierno, de administración y de programación socioeconómica. Es, esencialmente, de carácter formal. Si los documentos presupuestarios se expresan de manera ordenada y clara, todas las etapas del proceso pueden ser llevadas a cabo con mayor ajuste a los tiempos y a los resultados a alcanzar. Por otro lado, favorece la toma de conocimiento e interpretación por los ciudadanos.

Especificación:

Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse.

Continuidad:

Esta norma postula que todos y cada uno de los elementos del presupuesto anual, deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de los ejercicios futuros.

CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales. Las clasificaciones presupuestarias, al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos nacionales e internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el Sector Público; por tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

Algunos de los clasificadores analíticos, más usuales son:

- Institucional,
- Recursos por rubros,
- Por objeto del gasto,
- Por localización geográfica y
- Por tipo de moneda.

Los demás son clasificadores agregados; es decir, se estructuran automáticamente por combinación de los analíticos y, por lo tanto, no se utilizan al registrar cada transacción en particular.

Clasificación institucional

La clasificación institucional ordena las transacciones públicas de acuerdo a la estructura organizativa del Sector Público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante la ejecución de los mismos.

Clasificación de los recursos por rubros

La clasificación por rubros ordena, agrupa y presenta a los recursos públicos en función de los diferentes tipos que surgen de la naturaleza y el carácter de las transacciones que les dan origen. Así, en la clasificación de los recursos por rubros, se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad y los que provienen del financiamiento como el crédito público y la disminución de activos financieros.

El clasificador de los recursos por rubros permite el registro analítico de las transacciones de los recursos,

constituyéndose, por consiguiente, en clasificador básico o primario del sistema de clasificaciones.

Clasificación por objeto del gasto

La clasificación por objeto del gasto se conceptúa como una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el Sector Público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Desde el punto de vista estructural, el clasificador por objeto del gasto tiene tres niveles de cuentas: el de los Grupos, el de los subgrupos y el de las partidas principales..

EL SISTEMA DE PRESUPUESTO EN BOLIVIA

El Sistema de Presupuesto es un conjunto ordenado y coherente de principios, políticas, normas, metodologías y procedimientos, utilizados en cada uno de los Subsistemas que lo componen para el logro de los objetivos y metas del sector público. El Sistema de Presupuesto está compuesto por los Subsistemas de Formulación de Coordinación de la Ejecución y de Seguimiento y Evaluación.

El Sistema de Presupuesto funciona en forma integrada e interrelacionada con los restantes sistemas de administración y de control, establecidos por la Ley 1178.

NORMATIVIDAD DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO

- I. De acuerdo a la facultad otorgada por la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 1178, la normatividad del Sistema de Presupuesto a ser emitida por el Órgano Rector, debe regirse a la siguiente jerarquía.
 - a. Las Normas Básicas del Sistema de Presupuesto
 - b. Los Reglamentos Básicos, que se refieren a aspectos especializados de las Normas Básicas.
 - c. Los instructivos especiales, que tienen el propósito de regular aspectos particulares de los Subsistemas de Presupuesto.
- II. En cumplimiento al artículo 27 de la Ley 1178, cada institución del sector público deberá elaborar, en el marco de las Normas y Reglamentos Básicos, su Reglamento Específico destinado a orientar la implantación y funcionamiento del Sistema de Presupuesto.

La normatividad del Sistema de Presupuesto es de aplicación obligatoria, sin excepción alguna, en todas las instituciones públicas señaladas en los artículos 3 y 4 de la Ley 1178, bajo responsabilidad de las máximas autoridades ejecutivas y de los servidores públicos que participan en el proceso presupuestario.

MARCO CONCEPTUAL

Política Presupuestaria

Comprende la definición de niveles globales de recursos y gastos públicos, nivel y composición del resultado financiero del sector público, nivel y composición de endeudamiento y principales prioridades sectoriales e institucionales, en base a parámetros macroeconómicos previamente definidos, destinados a orientar las decisiones de cada institución respecto de su gestión presupuestaria

Ejercicio Presupuestario

El ejercicio presupuestario es el período que se inicia el primero de enero y concluye el treinta y uno de diciembre de cada año.

Presupuesto

El Presupuesto es un instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo, en el que se expresan objetivos y metas del sector público que son traducidos en programas operativos anuales, destinados a prestar bienes y servicios público, mediante la combinación adecuada y eficiente de los recursos.

Anteproyecto de Presupuesto Institucional

El anteproyecto de presupuesto es la propuesta que formula cada institución pública y que comprende los ingresos, gastos y financiamiento previstos para el ejercicio presupuestario y los resultados económicos financieros y físicos de las operaciones programadas, en base a los lineamientos generales de la política presupuestaria y directrices de formulación presupuestaria fijadas por el Ministerio de Hacienda.

Presupuesto de recursos

El presupuesto de recursos comprende la estimación de los ingresos corrientes que se espera obtener durante el ejercicio presupuestario y de los recursos de capital, así como la determinación de las fuentes de financiamiento de las instituciones del sector público. Los recursos tendrán carácter indicativo, excepto en el caso del endeudamiento que tendrán carácter limitativo.

Presupuesto de Endeudamiento

El presupuesto por concepto de endeudamiento comprende todos los recursos provenientes de la realización de operaciones de crédito público, previstas en el ordenamiento legal vigente. Comprende la contratación de deudas directas, indirectas y contingentes de corto y largo plazo, contraídas con el sector privado y/o público y con agentes, instituciones o personas nacionales y/o extranjeras, incluyendo los gastos devengados no pagados al cierre de la gestión presupuestaria.

Presupuesto de gastos

Constituye los límites máximos de gasto y se expresa mediante asignaciones para gasto corriente y de capital, las destinadas al servicio de la deuda y a otras aplicaciones

financieras y detalladas en la forma que indiquen los respectivos reglamentos e instructivos. El presupuesto de gastos debe ser estructurado en base a la técnica del presupuesto por programas y considerar los requerimientos de los sistemas de Administración y de Control y de los Sistemas Nacionales de Planificación y de Inversión Pública.

Proyecto de Presupuesto General de la Nación

El proyecto de Presupuesto General de la Nación es la propuesta que el Poder Ejecutivo prepara anualmente sobre la base de los anteproyectos de presupuesto institucional. Comprende el cálculo de los ingresos, gastos y financiamiento previstos para el ejercicio presupuestario y los resultados económicos, financieros y físicos de las operaciones programadas del sector público, en base a los lineamientos generales de la política económica fijada por el Poder Ejecutivo.

Instrumentos Operativos

Los instrumentos operativos emitidos por el Órgano Rector, tienen vigencia solamente durante un ejercicio presupuestario y son de utilización obligatoria por todas las instituciones públicas durante el proceso presupuestario y están conformados por:

a. Directrices de Formulación Presupuestaria

Orientan la formulación y presentación de los anteproyectos de presupuesto institucional, estableciendo objetivos, ámbitos de aplicación, metodologías, responsabilidades, políticas generales y específicas.

b. Clasificadores Presupuestarios

Los Clasificadores Presupuestarios se constituyen en planes de cuentas del Sistema de Presupuesto, mediante los cuales se ordena, se registra y se presenta la información de carácter presupuestario que será utilizada para distintos fines y tipos de análisis.

c. Manuales de los Subsistemas Presupuestarios

Describen metodologías, técnicas y procedimientos generales y comunes para la operativización de cada Subsistema Presupuestario en las instituciones públicas.

d. Sistemas de Información Computarizada del Sistema de Presupuesto

Son medios computacionales que registran procesan y generan información del Sistema de Presupuesto.

COMPONENTES DEL SISTEMA DE PRESUPUESTO

- Subsistema de Formulación Presupuestaria
- Subsistema de coordinación de la ejecución Presupuestaria
- Subsistema de seguimiento y evaluación presupuestaria

Subsistema de Formulación Presupuestaria

El Subsistema de Formulación Presupuestaria es el conjunto de acciones desarrolladas por el Organismo Rector, el Organismo Operativo y Coordinador del Sistema y todas las instituciones públicas, que se inicia con la fijación de políticas y Directrices de Formulación Presupuestaria y continúa con la elaboración de los anteproyectos de presupuesto institucional y la formulación del proyecto del Presupuesto General de la Nación.

Resultados del Subsistema

El Subsistema concluye con la elaboración del proyecto del Presupuesto General de la Nación y su presentación al Poder Legislativo para su discusión y aprobación mediante Ley Financial anual.

Subsistema de Coordinación de la Ejecución Presupuestaria

La Coordinación de la Ejecución Presupuestaria, es el conjunto de acciones destinadas a dotar de recursos reales y financieros en el lugar y momento adecuados, para que las unidades ejecutoras puedan producir bienes y prestar servicios en sujeción a la programación de operaciones anual de la institución y de acuerdo a procedimientos administrativos establecidos.

La Coordinación de la Ejecución Presupuestaria utiliza como herramientas, el régimen de la programación de la ejecución presupuestaria y el régimen de modificaciones presupuestarias.

Resultados del Subsistema

El Subsistema concluye con la emisión y presentación de reportes periódicos de la programación de la ejecución del presupuesto institucional.

Subsistema de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria

El Seguimiento y Evaluación Presupuestaria deben realizarse durante el ejercicio presupuestario en forma permanente, por períodos y/o al cierre del ejercicio.

Resultados del Subsistema

El Subsistema permite calificar los resultados alcanzados, medir la eficacia, eficiencia y efectividad de la gestión presupuestaria, así como las variaciones con relación a lo establecido en la programación física y financiera del presupuesto institucional y los efectos generados en la producción de bienes y la prestación de servicios y proponer las medidas correctivas correspondientes.

EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

DEFINICIONES Y CONCEPTOS BÁSICOS

PRESUPUESTO TRADICIONAL Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Presupuesto Tradicional

El fundamento del presupuesto tradicional es la asignación de los recursos tomando en cuenta, básicamente, la adquisición de los bienes y servicios según su naturaleza o destino, sin ofrecer la posibilidad de correlacionar tales bienes con las metas u objetivos que se pretenden alcanzar. Es sólo un instrumento financiero y de control. Por otra parte, la metodología de análisis que emplea es muy rudimentaria, fundamentándose más en la intuición que en la razón, es decir, que las acciones que realizan las diferentes instituciones no están vinculadas a un proceso consciente y racional de planificación.

Otra desventaja que ofrece el método tradicional es que los usuarios del documento presupuestario, no dispone de la información suficiente que le permita observar en que se utilizan los ingresos que se recaudan por los diversos conceptos.

PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Aparece para dar respuesta a las contradicciones implícitas en el Presupuesto Tradicional y en especial para que el Estado y las instituciones que lo integran dispongan de un instrumento programático que vincule la producción de los bienes y servicios a alcanzar con los objetivos y metas previstas en los planes de desarrollo.

Los elementos básicos utilizados en la construcción teórica son los siguientes:

Los elementos básicos utilizados en la construcción teórica del Presupuesto por programas, son los siguientes:

INSUMOS

En términos generales, son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias y equipos y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio).

En el contexto presupuestario, se los denomina: personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales, respectivamente, al clasificárselos según el objeto del gasto. Cuantitativamente se expresan en unidades físicas (tn., m3, kw/h, etc.) y su valoración monetaria se obtiene multiplicando la cantidad comprada o utilizada por su precio unitario. **El concepto de insumo adoptado en este contexto, entonces, no se diferencia del que es utilizado convencionalmente en la teoría económica. Son totalmente asimilables a las variables independientes de una función de producción microeconómica.**

PRODUCTOS

Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones. Así por ejemplo, el producto "vivienda" es diferente, cualitativamente, de los insumos que se utilizaron para construirla.

Todo bien o servicio producido posee características cualitativas y puede ser, con mayor o menor dificultad, cuantificado. En todos los casos es de naturaleza diferente a los insumos que se requieren para su producción.

Cuando los productos se materializan en cosas tangibles, suele predominar lo cuantitativo sobre lo cualitativo, por ejemplo, raciones alimenticias, expedientes, escuelas, carreteras, etc. Por el contrario, en la producción de algunos servicios -como, por ejemplo, el mantenimiento de la presencia del país en el exterior que presta el Ministerio de Relaciones Exteriores- la ausencia de materialidad los hace esencialmente cualificables antes que cuantificables.

RELACIÓN INSUMO-PRODUCTO

Es la relación que, dada una tecnología de producción, se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere.

De esta definición surgen los siguientes elementos:

- *el proceso de combinar diversos recursos reales (insumos) para la obtención de un producto se denomina proceso de producción;*
- *cada relación insumo-producto expresa una de las diversas tecnologías de producción disponibles para realizar el proceso de producción;*
- *toda relación insumo-producto implica determinada relación de calidad entre los insumos y el producto resultante;*
- *cada relación insumo-producto puede expresarse en coeficientes de insumo-producto.*

Estos son una relación técnica cuantitativa particular -determinada por la tecnología de producción- que establece la cantidad de un insumo (entre los varios necesarios) requerida para producir una unidad de producto. Por ejemplo, 7 bolsas de cemento por m³ de concreto producido; o un (1) profesor para atender a 40 alumnos.

Lo anterior significa, en suma, que dada una tecnología de producción se establecen determinadas relaciones insumo-producto por las cuales la cantidad y calidad del producto que se desea lograr condicionan las cantidades y calidades precisas en que son requeridos los insumos.

Aquí cabe señalar que **un requisito básico para la existencia de una relación insumo-producto es que el respectivo producto sea único e independiente de otra relación insumo-producto.** De no ser así, es imposible la

determinación de la relación técnica entre insumos y productos y, consiguientemente, la cuantificación de los coeficientes técnicos respectivos.

RELACIONES DE CONDICIONAMIENTO

En toda institución productora de bienes o prestadora de servicios no sólo existen relaciones insumo-producto, sino también relaciones entre productos. Para analizar las características de estas relaciones utilizamos como sustento metodológico, la teoría de las redes.

Cuando determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por la disponibilidad -en cantidad y calidad adecuadas- de otros productos se verifica una relación técnica denominada de condicionamiento.

Esto significa que en cada relación de condicionamiento quedan contenidas, por lo menos, dos relaciones de insumo-producto; una, correspondiente a la producción del bien que condiciona y, otra, que corresponde al bien condicionado.

En forma esquemática se puede afirmar que los productos que producen las instituciones públicas pueden ser clasificados en **terminales** o **intermedios**. Los primeros se clasifican, a su vez, en **acabados** y **en proceso** y, los segundos, en **directos** e **indirectos**.

Se dice que un producto es terminal acabado cuando habiendo salido del proceso de producción durante el período presupuestario, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda social que dio origen a su producción.

Esta necesidad o demanda es externa al ámbito de la institución que se presupuesta y, por tanto, puede relacionarse directamente con la sociedad o con otra institución del sector público. Esto significa que cuando el ámbito presupuestario se limita a una institución, la demanda que se satisface puede provenir de las necesidades sociales de la población o de otra institución pública; sin embargo, cuando el ámbito presupuestario se extiende al sector público en general, los productos terminales acabados atienden sólo a la satisfacción directa de las demandas sociales. En este último sentido, son los que la sociedad más valora y los que guardan mayor relación con lo que la población le exige al gobierno.

Esquemáticamente, un producto es **terminal acabado** cuando:

- *el bien o servicio resultante no sufre ninguna transformación ulterior dentro de la institución que lo presupuesta;*
- *con él la institución contribuye directamente a la satisfacción de las necesidades sociales u otra demanda institucional;*
- *por lo anterior, la producción caracteriza y justifica la existencia de la institución; es su "razón de ser".*

Por su parte, **será producto terminal en proceso** aquel que, durante el ejercicio presupuestario, ha sido producido total o

parcialmente. Por tanto la producción terminal en proceso incluye, la parte producida de la producción terminal acabada, así como la que no ha concluido su proceso de producción y, en consecuencia, no está en condiciones de satisfacer la demanda social o institucional que lo origina.

Para ejemplificar, piénsese en los siguientes productos terminales: provisión de solución habitacional y educación básica obligatoria. En tanto productos terminales acabados la cantidad de ellos se mediría por, respectivamente, las siguientes unidades de medida: viviendas habilitadas y alumnos egresados y, mientras que como productos terminales en proceso, se cuantificarían utilizando las unidades de medida: viviendas o metros cuadrados en construcción y alumnos cursantes respectivamente.

Los **productos intermedios** son los que resultan necesarios para satisfacer una demanda interna de la institución que se presupuesta, por lo cual puede muy bien decirse que la institución se autoabastece de ellos. Estos productos son destinados directa o indirectamente a la elaboración de los productos terminales. Es la cantidad y calidad de productos terminales programados lo que arrastra -vía coeficientes técnicos- la cantidad y calidad de los productos intermedios requeridos.

Un producto es intermedio directo cuando de su utilización resulta un producto terminal, en tanto que es intermedio indirecto, cuando se lo utiliza en la elaboración de otro producto intermedio (directo o indirecto).

La relación de un producto intermedio directo con su respectivo producto terminal es una relación de condicionamiento unidireccional, mientras que la de un producto intermedio indirecto con varios productos intermedios y terminales es una relación de condicionamiento pluridireccional.

Las relaciones de condicionamiento pueden establecerse, entonces, entre productos intermedios o entre productos terminales y los intermedios requeridos, conformando una red definida, cuantitativa y cualitativamente, por una determinada tecnología de producción institucional.

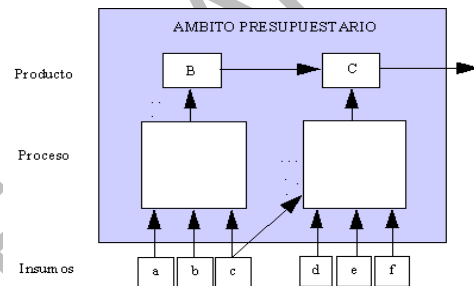
Es oportuno insistir aquí en que si los productos terminales son la razón de ser de la institución, son éstos los que deben arrastrar la cantidad y calidad de los productos intermedios que requieren para su producción conformándose, así, una gestión pública eficiente.

Comparando las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto se notan diferencias en los siguientes aspectos:

- una relación de insumo-producto vincula, cuantitativa y cualitativamente, los recursos humanos, materiales (bienes de consumo y bienes de uso) y servicios con el producto que los requiere;

- una relación de condicionamiento es una relación entre productos obtenidos en un mismo ámbito y, por tanto, es una relación de implicancia entre dos o más productos;
- de lo anterior se infiere que las relaciones de condicionamiento son externas a los productos (vínculo entre ellos), en tanto que las relaciones de insumo-producto son internas a los mismos;
- los coeficientes (relaciones cuantitativas) y las relaciones cualitativas de condicionamiento resultan diferentes para cada una de las posibles tecnologías de producción institucional, en tanto que los coeficientes de insumo-producto son determinados por la respectiva tecnología de producción del mismo.

Un diagrama sencillo puede servir para clarificar la unión entre las relaciones de condicionamiento y las relaciones de insumo-producto, tal como se observa en el siguiente gráfico.



Dentro del ámbito presupuestario se ubican dos procesos productivos; el del producto B, por ejemplo, "dirección superior" y el del producto C, por ejemplo, "educación básica obligatoria". Ambos tienen determinadas relaciones de insumo-producto, con sus respectivos coeficientes, en función de la respectiva tecnología de producción decidida para cada uno de ellos. Por su parte, el producto intermedio B establece una relación de condicionamiento con el producto terminal C, con una intensidad que depende de la correspondiente tecnología de producción institucional. La cantidad y calidad de "educación básica obligatoria" requerirá una determinada cantidad y calidad del producto "dirección superior" el que, a su vez, condiciona la producción de ese producto terminal y de otros productos terminales.

Como se señala en el gráfico, el primero satisface una demanda interna al ámbito presupuestario (la institución se autoabastece), en tanto que el segundo atiende una demanda externa, la de la comunidad, por lo que sale de dicho ámbito. Los gastos necesarios para producir B vienen dados por el precio y cantidad de los insumos a, b y c, en tanto que los requeridos para producir C son los resultantes de los insumos c, d, e y f. Si todo lo gastado por la ejecución presupuestaria es lo único utilizado en la producción del año, el gasto presupuestario es igual al costo de producción. En consecuencia, los primeros serían los gastos directos de producir B y los segundos los gastos directos de producir C. El producto intermedio B no es insumo para la producción de C, pero depende de éste y a su vez lo condiciona. En cuanto tal, si la evaluación de la gestión requiere conocer el gasto

total de producción de C, debe imputarse, como costo indirecto, la cuota-parte que corresponda de los gastos de producción de B.

CONDICIONES DE LO PRESUPUESTARIO

Condiciones de Posibilidad: los productos deben ser perfectamente definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones de insumo producto.

Condición de Relevancia: el producto presupuestario requiere de un centro de gestión productiva de suficiente relevancia dentro de la red de acciones presupuestarias de una institución al cual resulte eficiente la asignación formal de recursos.

POLÍTICAS Y ACCIONES

Políticas

Los límites del también denominado campo de lo presupuestario, son claves para fijar su contenido y las características de sus productos. Para avanzar en este terreno se cree conveniente analizar los diversos tipos de acciones que se realizan en el ámbito público.

El concepto de política que se usa aquí no se refiere a las "políticas internas" de los organismos, en cuyo plano se definen políticas de personal, de suministros, de relaciones públicas, de mantenimiento, etc. La palabra política queda reservada para aquellos aspectos que trascienden la esfera interna de la organización y se refieren a cuestiones básicas de la sociedad. La existencia de un organismo se fundamenta justamente por su contribución al logro de objetivos que rebasan su quehacer interno.

En conclusión, las políticas se intersectan y, en consecuencia, no conforman relaciones insumo-producto definidas, por lo cual resulta imposible presupuestar por políticas.

Acciones Presupuestarias

Estamos ahora en condiciones de analizar el concepto central teórico que sirve de base para la definición de las categorías programáticas. Este concepto es el de acción presupuestaria, el cual será desmenuzado en este punto en sus elementos constitutivos.

i. Acción operacional

Un observador atento puede ver y describir el quehacer de una institución pública en término de las acciones que en ella se realizan. Habrá funcionarios tramitando expedientes, mecanografiando oficios, o redactando informes; otros estarán en reuniones de discusión y algunos atenderán al público, etc. Todos estos pequeños procesos pueden denominarse acciones operacionales.

En otras palabras, ***una acción operacional es un micro-proceso de producción que culmina en un producto menor e indivisible.*** Son las directamente observables y requeridas por ciertas otras acciones, menos visibles al observador aunque más agregadas y significativas.

El resultado de una acción operacional puede ser un medio para la producción de un producto terminal o intermedio o un medio para la realización de otras acciones operacionales o ambas cosas a la vez. Por ejemplo, el producto "oficio mecanografiado" resultante de la acción respectiva es utilizado como un medio para la realización de otra acción operacional cuyo producto "emisión de resoluciones" es, a su vez, un componente del producto intermedio "tratamiento de las modificaciones presupuestarias".

En todos los casos, las acciones operacionales no tienen envergadura como para requerir asignación formal de recursos en el presupuesto, ya que no cumplen con el requisito de relevancia que se analiza más adelante.

ii. Centro de gestión productiva.

Un centro de gestión productiva debe ser entendido como un centro administrativo de programación, asignación formal y utilización de recursos productivos para una producción predeterminada.

Cuando por razones de economías de escala de producción, se tiene bajo una misma organización formalmente indivisa o de mínimo nivel varios procesos productivos diferenciados, los que generan diversos tipos de bienes o servicios, se está en presencia de un centro de gestión productiva diversificada.

Ejemplos de este tipo de centros se hallan en los municipios pequeños. En estos se realiza la misma producción que un municipio grande, pero mientras en los últimos existen centros de gestión productiva para cada uno de los bienes o servicios que producen, en los primeros, por el contrario, varios de esos productos se generan en un solo centro, por ello denominado de gestión productiva diversificada.

Los centros de gestión productiva diversificada se caracterizan por utilizar insumos comunes para la producción de diversos tipos de productos independientes, dadas las tecnologías de los procesos de producción adoptadas para los mismos.

Por el contrario, es un centro de gestión productiva especializado cuando en el mismo se ejecuta un único proceso productivo homogéneo, en razón de permitirlo las economías de escala, del cual se obtiene un solo producto terminal o intermedio.

En suma y esquematizando, un centro de gestión productiva debe reunir, en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:

- Ser relevante en la red de relaciones de condicionamiento. En tal sentido debe posibilitar que se explicita la tecnología institucional de producción

adoptada y ser justificable el costo de la aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel.

- No sobrepasar el límite de la desagregación formal en la asignación de recursos que torne costoso, rígido o ineficiente el proceso integral de producción.
- Dar lugar a uno o varios productos terminales o intermedios.
- Contar con una unidad o varias unidades administrativas responsables de programar la gestión productiva y de ejecutar los procesos de producción respetando las relaciones de insumo-producto para las respectivas tecnologías de producción.

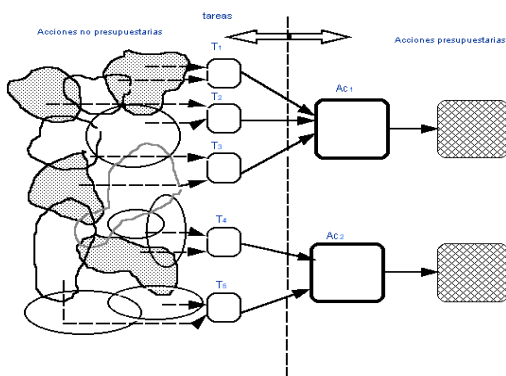
iii. Definición de acción presupuestaria.

Una acción presupuestaria expresa un proceso de producción que agrega o combina acciones operacionales -microprocesos productivos- cuyos insumos y productos son perfectamente definibles e independientes respecto a los de otros procesos de producción.

Como se ha mencionado, la enumeración y combinación de la producción debe expresarse en un mismo plano de la gestión productiva de la institución.

En resumen, **una acción presupuestaria es un tipo especial de relación insumo-producto que agrega o combina procesos de producción menores contenidos en acciones operacionales, cuyos insumos y productos son individualizables e independientes por resultar de procesos con relaciones de insumo-producto perfectamente diferenciables.** De una acción presupuestaria se originan, entonces, uno o varios productos que pueden ser terminales o intermedios.

GRAFICO N° 4



Acción de Regulación: Es importante distinguir también una acción presupuestaria de una acción de regulación. Una acción de regulación, es una norma cuyo propósito o resultado es regular los comportamientos externos a la institución y tiene como condicionante una o varias acciones operacionales.

En función de su relevancia y tecnología de producción requerirá un centro de gestión productiva especializado o diversificado al cual, se le asignan formalmente recursos operativos. **Por esta razón es, al mismo tiempo, una unidad de programación de recursos y, por lo tanto, se constituirá en una categoría programática del presupuesto a cargo de una unidad ejecutora responsable.** En el caso que haya más de una unidad ejecutora implicada en la acción presupuestaria sería necesario contar con una unidad ejecutora coordinadora.

En síntesis, **toda acción pública que sea presupuestaria requiere la participación simultánea de tres elementos: insumo, producto y centro de gestión productiva.**

iv. La red de acciones presupuestarias

La forma en que están condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución, origina una red de relaciones que denominaremos "red de acciones presupuestarias" y que, es el correlato concreto de la red de relaciones productivas en cada ámbito presupuestario.

Es en este entendido que las acciones presupuestarias de mínimo nivel son, de suyo, intermedias en términos de la asignación formal de recursos y pueden clasificarse como directas o indirectas, según que la producción generada sea intermedia directa o intermedia indirecta, respectivamente.

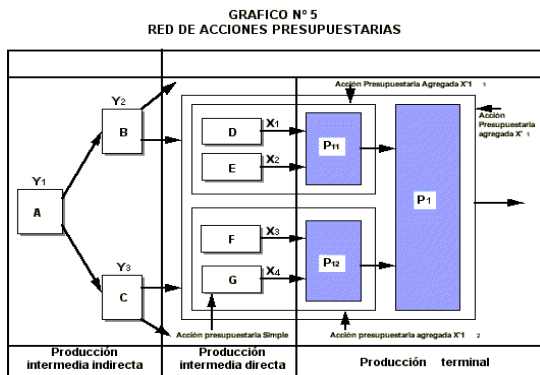
Los insumos utilizados en las acciones presupuestarias de las que se obtienen productos intermedios directos, son sumables a los efectos presupuestarios, tanto en términos físicos como monetarios. Ello permite estimar el total de recursos reales y de asignación financiera que demanda la producción terminal en que dichos productos intermedios directos participan. En este caso se está en presencia de una acción presupuestaria cuya producción es terminal, la cual es una acción presupuestaria agregada, en tanto está conformada por acciones presupuestarias intermedias directas y, consiguientemente, por sus respectivos insumos.

Por ejemplo, la Recaudación de impuestos y la Fiscalización de los contribuyentes son acciones presupuestarias directas, cuya producción intermedia condiciona inmediatamente la administración del sistema tributario, que es una producción terminal de la institución a cargo de los ingresos públicos.

Son acciones presupuestarias indirectas aquellas cuya producción condiciona, en forma mediata el proceso de producción de algunos o todos los productos terminales de una institución. Acciones presupuestarias de este tipo son, por ejemplo, la Dirección Superior de una institución, su Asesoría Jurídica, su Administración de Personal, etc.

En una situación de multidireccionalidad de las acciones presupuestarias intermedias, los insumos utilizados en ellas sólo son sumables, en términos físicos y monetarios, por fuera del presupuesto. Si fuese necesario distribuir lo gastado entre cada una de las producciones terminales en

que participan, ello será posible utilizando adecuados coeficientes técnicos de imputación de gastos indirectos.



El gráfico N° 5 muestra las relaciones entre las acciones presupuestarias directas e indirectas y sus respectivas producciones con las acciones presupuestarias agregadas de producción terminal. Así, los productos Y1, Y2 e Y3 son intermedios indirectos pues contribuyen tanto al logro de la producción de P1 como de otras producciones terminales de la institución y se originan en los centros de gestión productiva A, B y C. Los productos X1, X2, X3 y X4 son intermedios directos pues contribuyen, exclusiva e inmediatamente, a la producción de P1, por lo que su producción es intermedia directa. En ambos casos, los productos intermedios directos e indirectos se originan en acciones presupuestarias simples.

CATEGORIAS PROGRAMÁTICAS

Las acciones presupuestarias deben ser adecuadamente identificadas dentro del proceso presupuestario público, en tanto, en cada una de ellas se expresan los recursos financieros que se le asignarán para adquirir los insumos reales que, una vez procesados, se transforman en productos. Este papel lo cumplen, formalmente, las categorías programáticas que conforman el presupuesto.

Las categorías programáticas cumplen una doble función; por un lado, delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias y, por otro, permitir la jerarquización de las mismas en orden a su relevancia presupuestaria. De esta manera se pueden expresar en el presupuesto, con suficiente fidelidad, no sólo las tecnologías de producción institucional y las tecnologías de sus centros de gestión productiva, sino también el grado de flexibilidad y responsabilidad que le cabe a los mismos, en el uso de los recursos financieros asignados para la obtención de los respectivos productos.

TIPOS DE CATEGORÍAS PROGRAMÁTICAS

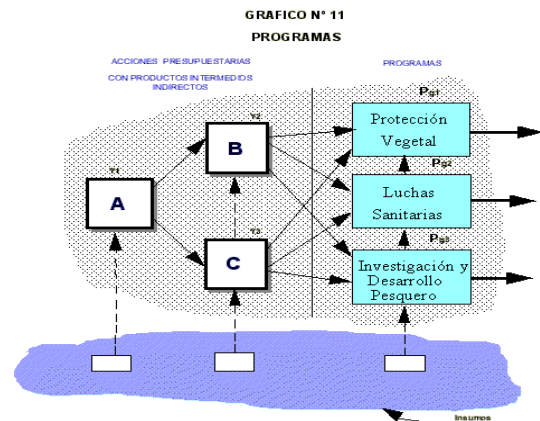
De acuerdo al tipo de producción (terminal o Intermedia), de las acciones presupuestarias y del tipo y ámbito de la red de dichas acciones existen diversas categorías programáticas.

Programa

Se denomina "programa" a la categoría programática que expresa un proceso de producción de un producto terminal, contenido en una dada red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad.

Tiene las siguientes características:

- es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación;
- refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la producción terminal;
- por lo anterior, se ubican como los nudos finales de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad;
- se conforman por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de producción, excepto cuando no puedan identificarse centros de gestión productiva en su interior.



Subprograma

Con esta categoría programática se denota a las acciones presupuestarias cuyas relaciones de condicionamiento se establecen, exclusivamente, con un programa, más precisamente, dentro de él.

Para que un "programa" pueda contener "subprogramas", el centro de gestión productiva del primero tiene que ser divisible en centros de gestión productiva menores, cada uno de los cuales debe ser el responsable de procesos productivos cuya producción terminal contribuya parcialmente a alcanzar la producción total del programa. A contrario sensu, si bajo la categoría "programa" se generan

varios productos terminales dentro de la responsabilidad de un solo centro de gestión productiva que no puede ser dividido, es imposible que se abran subprogramas para cada uno de aquellos productos terminales.

Las características de la categoría programática "subprograma" son las siguientes:

- *especifica la producción terminal del programa, siendo su producción particular parte de la global;*
- *las producciones parciales resultantes de los procesos productivos contenidos en la categoría "subprograma", tienen que ser sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción global que surge del "programa" del cual forman parte;*
- *los insumos requeridos por los procesos productivos de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo debe serlo también en unidades físicas, lo cual hace posible obtener el valor monetario y físico requeridos por insumo y total a nivel del programa respectivo;*
- *para que la categoría pueda ser abierta es necesario que el centro de gestión productiva del programa sea divisible en centros menores de gestión productiva, los que serán responsables de los procesos productivos de los productos terminales correspondientes a cada subprograma.*

La apertura de la categoría programática "subprograma" es necesaria cuando en el proceso de presupuestación se requiere precisar la tecnología del proceso de producción terminal contenido en el respectivo programa. En otras palabras, cuando la producción terminal resultante de la acción presupuestaria bajo la categoría "programa" admite desagregaciones que también son productos terminales, cada una de éstas origina un subprograma, siempre que exista el respectivo centro de gestión productiva responsable.

Por ello puede definirse a un subprograma como la categoría que expresa a toda acción presupuestaria cuya producción es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción terminal de un programa.

Varios ejemplos de las categorías programáticas "programa" y "subprograma" se presentan en el cuadro que sigue.

PROGRAMAS	SUB-PROGRAMAS
Formación de profesionales en ciencias económicas y financieras	- Formación de economistas - Formación de administradores - Formación de contadores públicos
Recaudación de ingresos fiscales públicos	- Recaudación de impuesto RC-IVA - Recaudación de IDH - Recaudación de impuesto IUE

Actividad

Hemos señalado que una acción operacional, si bien contiene una relación insumo-producto, es sólo un proceso que culmina con un producto menor e indivisible.

La combinación de acciones operacionales con una finalidad homogénea, conforman las tareas, definición de máximo nivel en el ámbito de las acciones **no presupuestarias**. En consecuencia, se trata de una dimensión que no justifica la identificación de un centro formal de asignación de recursos, pero sí indispensable para el cálculo de insumos de una actividad y básica para el análisis de eficiencia de la tecnología de un centro de gestión productiva.

En ningún caso la tarea habrá de comprender integralmente una producción intermedia o terminal; su producto será cualitativamente diferente al resultado de una actividad, aunque lo integra, razón por la que los resultados físicos de las tareas no son sumables para llegar al producto de la actividad.

De ello se deduce que las relaciones de condicionamiento de las tareas respecto de las actividades son siempre exclusivas de tales actividades y, por lo tanto, unidireccionales.

Por lo tanto, para poder reflejar los procesos contenidos en las acciones presupuestarias cuya producción es intermedia, configurando un centro de gestión productiva al que corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros, se recurre a la categoría programática actividad. Su producción intermedia puede ser condición de uno o varios productos terminales o intermedios o ser un insumo en otro proceso productivo cuando su tecnología de producción institucional sea por procesos.

En suma, la categoría programática actividad denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel y es indivisible a los fines de la asignación formal de recursos.

En función de su ubicación en la red de relaciones de condicionamiento con referencia a los programas presupuestarios, la categoría "actividad" se puede clasificar en: específica, central o común.

Actividad específica

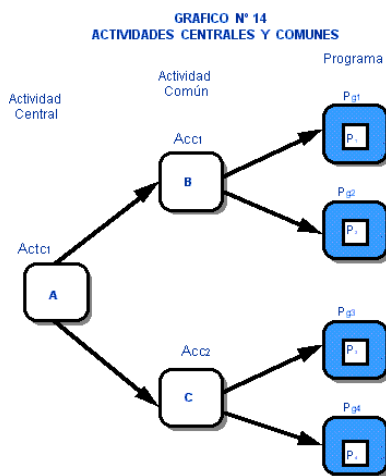
Esta categoría es utilizada cuando el producto del proceso de producción de la respectiva acción presupuestaria es condición exclusiva de un producto terminal y, como tal, es parte integrante de la correspondiente acción presupuestaria expresada por las categorías programa o subprograma.

También se aplica en otras acciones presupuestarias, por ejemplo, las que se asumen bajo la categoría programática "proyecto", en la cual, como se verá luego con más detalle, sus actividades específicas se refieren a las tareas de dirección, planificación, control e inspección de obras, etc..

Resumiendo, la categoría programática "actividad específica" tiene las siguientes características:

- Denomina a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia directa.
- Los insumos utilizados en el respectivo proceso de producción son sumables a nivel del respectivo programa, subprograma o proyecto, en los mismos términos ya señalados para el caso de los subprogramas.
- El conjunto de las actividades específicas contenidas en un programa o subprograma condicionan la conformación de las características que identifican a una producción terminal.

Actividad central



Cuando los resultados de una acción presupuestaria condicionan **a todos los** procesos de producción terminales (programas) de una jurisdicción o entidad, pero no es parte integrante de ninguno de ellos, se está en presencia de una actividad central.

En otras palabras, la categoría programática "actividad central" tiene las siguientes características:

- denomina en el presupuesto a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia indirecta y cuyas relaciones de condicionamiento afectan a todas las restantes acciones presupuestarias; por lo general se refieren a las acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva de la jurisdicción o entidad (véase el gráfico N° 14).
- los insumos que intervienen en el proceso productivo de las actividades centrales no son sumables en el presupuesto, ni en términos monetarios ni en términos físicos, a nivel de las acciones presupuestarias (categorías programáticas) que son condicionadas por ella. La asignación a las mismas sólo es posible por estimación extra-presupuestaria de esos costos indirectos.

En forma de diagrama puede verse en el gráfico N° 14 una categoría "actividad central" (Actc1) y, volviendo al gráfico N° 12, se observan las actividades centrales Act1, Act2 y Act3, que pudieran ser, por ejemplo, la Dirección Superior del Ministerio de Educación, el servicio de compras y el servicio de contabilidad.

Para que una institución cuente con actividades centrales es necesario que la misma tenga a su cargo, como mínimo, dos programas, ya que si la producción terminal de una institución está expresada a través de un solo programa, todas las relaciones de condicionamiento serán directas y por lo tanto estaremos en presencia de actividades específicas.

Actividad común

Esta categoría programática reúne todas las características de la categoría "actividad central", pero **se aplica cuando la acción presupuestaria que expresa condiciona a más de un programa pero no a todos los de la institución.**

Esto puede observarse en el gráfico N° 14, donde Acc1 y Acc2 son las actividades comunes.

En el diagrama precedente queda claro, además, la diferencia entre las categorías "actividad central" y "actividad común". Mientras la categoría programática "actividad central" (Actc1) condiciona indirectamente **a todos** los "programas", las categorías programáticas "actividad común" (Acc1 y Acc2), condicionan sólo a los programas Pg1 y Pg2 la primera y a los programas Pg3 y Pg4 la segunda.

Para que en una institución existan actividades comunes es necesario que la misma tenga a su cargo por lo menos tres programas. De esta manera se podrían contar con actividades comunes a dos de dichos programas. Esta es una condición necesaria pero no suficiente; es decir, la existencia de actividades comunes estará también determinada por las características de la tecnología institucional de producción.

Proyecto

La definición de la categoría programática "proyecto" no es diferente a la utilizada convencionalmente para definir un proyecto de inversión.

Es útil indicar aquí que no debe confundirse el "proyecto de inversión" con el "documento" del proyecto de inversión. Este último es sólo el resultado material de una de las fases del ciclo de vida del mismo, la de preinversión, donde se sistematiza y analiza la información de corto y largo plazo para establecer el grado de preferencia de los cursos de acción alternativos que se hayan identificado.

La categoría programática "proyecto" remite a la **fase de ejecución** del ciclo de vida de un proyecto de inversión, de manera tal que dicha categoría se abre en el presupuesto sólo cuando se tienen que asignar los recursos para dar comienzo a la ejecución de la propuesta de inversión y

desaparece cuando el activo fijo producido está en condiciones de generar los bienes o servicios para los que se ejecutó.

En este sentido restringido, entonces, la categoría programática "proyecto" denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados. En suma, el **producto presupuestario** de ese proceso de producción contenido bajo la categoría programática "proyecto" es una unidad productiva de bienes y servicios, por ejemplo, hospital, dique, escuela, carretera, etc..

Cuando la incorporación de un activo fijo al patrimonio del sector público resulta de un proceso de producción, ejecutado directamente (producción propia) o indirectamente mediante la ejecución por contratista, bajo la responsabilidad de un centro de gestión productiva, corresponde utilizar la categoría programática "proyecto". En cambio, cuando la incorporación de un activo fijo se realiza directamente por su simple adquisición, sin que medie ningún proceso de producción previo a su puesta en uso, corresponde considerarlo como un insumo.

Resumiendo, en el marco de la técnica de presupuestación por programas, los gastos que conforman la inversión real directa pueden incluirse en el presupuesto bajo dos categorías programáticas: "proyecto" o "actividad". Un mismo bien de capital puede pertenecer a las dos categorías según su ubicación en la red de relaciones productivas. Así, por ejemplo, los muebles para una Oficina de recaudación de impuestos serán un gasto de capital (bienes de uso) dentro de la categoría "Actividad Recaudación impositiva", en tanto que si el mobiliario formase parte de las nuevas oficinas en construcción, estarán involucrados en la categoría "Proyecto Construcción Oficinas SII", por ejemplo. En ambos casos, se trata de erogaciones destinadas a iniciar, incrementar, mejorar, reconstruir o reponer la capacidad instalada del sector público para producir bienes o prestar servicios.

De lo anterior se infiere que todo gasto que se realice bajo la categoría programática "proyecto" es registrada como inversión real -excluidos los gastos de la función defensa-, pero no toda inversión real tiene que ser hecha bajo la categoría "proyecto". También son inversión real, pero bajo la categoría programática "actividad" los activos fijos materiales o inmateriales que entran como insumos en la correspondiente acción presupuestaria.

Por razones de diversa índole puede ser necesario particionar, en el tiempo (etapas) o funcionalmente (tramos de una carretera; salas de un hospital; etc.), la ejecución de un proyecto de inversión. Se originan así subdivisiones que deberán manifestarse bajo la categoría "proyecto", siempre y cuando cada una de las partes o tramos del principal resulte una unidad de producción autosuficiente. En otras palabras,

cuando un proyecto de inversión, por cualquier razón, se ejecute por etapas, tramos o cualquier otra subdivisión, en tanto cada una de éstas se constituya en una unidad productiva capaz de cumplir con el propósito del mismo proporcionalmente a su tamaño, tendría que ser considerada en el presupuesto como un "proyecto" abriendo la correspondiente categoría. En suma, habrá tantos "proyectos" como etapas o subdivisiones se definan en el proyecto original, pudiendo coincidir varias de ellas en un mismo ejercicio presupuestario. Una posible confusión se resuelve, prácticamente, agregando a la denominación del proyecto el número de la etapa o el nombre de la subdivisión correspondiente, por ejemplo, "Ensanche carretera nacional AB, 1ra. etapa" o "Incremento de capacidad y Modernización Hospital Z, Ampliación Sala rayos X".

Por otra parte, estos tipos de subdivisiones no deben confundirse con la desagregación de los proyectos en una o varias obras. Estas son particiones que, en su secuencia y complementación, conforman la estructura y operación de diseño de la inversión propuesta, asumiéndose en el presupuesto bajo una categoría programática particular, según se verá más adelante.

Así definida, la categoría Proyecto presenta las siguientes connotaciones:

- *El producto de un "proyecto" es un bien de capital y siempre resulta de un proceso de producción controlado por un único centro de gestión productiva, sea por su propia ejecución o por la supervisión que ejerce cuando la ejecución está a cargo de terceros.*
- *Su registración es consistente con la de la formación bruta de capital fijo imputada en las Cuentas Nacionales, por lo tanto, su expresión monetaria se considera parte de la inversión real del Sector Público Nacional.*
- *El producto resultante es capaz de satisfacer las necesidades o cumplir el propósito propuesto en su formulación, sólo en el momento en que se finaliza la ejecución o implantación y equipamiento, quedando en condición de producir los bienes o prestar los servicios para los cuales fue concebido.*
- *Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, fiscalización, etc.) y obras (elementos o unidades físicas) que componen la unidad productiva, siendo todas ellas, parte del costo total de la inversión.*
- *Las inversiones de gran magnitud pueden subdividirse en etapas, esto es, de manera que sus respectivos proyectos se ejecuten consecutivamente en varios periodos de tiempo. En tales casos, cada etapa debe considerarse un "proyecto" siempre y cuando sea una unidad de producción autosuficiente y presupuestable como tal.*
- *Dependiendo de la relación de condicionamiento que se establezca en la red de producción institucional, los proyectos se subdividen en: específicos si condicionan a*

un solo programa, *centrales*, si condicionan a todos los programas de la jurisdicción o entidad y *comunes*, si condicionan a dos o más de esos programas pero no a todos.

Lo que finalmente identifica a un proyecto de inversión, lo que determina sus elementos componentes y sus límites, **es su concepción como unidad de evaluación**. El resultado material o inmaterial de la fase de ejecución de esa unidad de evaluación es el producto presupuestario de la categoría programática "proyecto".

Obra

Las dos categorías de relevancia presupuestaria en que se dividen los "proyectos" son, como se adelantó, las "actividades específicas" y las "obras". En las primeras se incluyen las acciones necesarias para que la fase de ejecución del proyecto de inversión, esto es, la utilización de los recursos financieros asignados a la categoría programática "proyecto", sea efectuada con la oportunidad y en las formas diseñadas en la preparación del mismo. Se trata, particularmente, de las funciones de dirección y coordinación, supervisión técnica y seguimiento y control, comúnmente involucrados en la denominación genérica de "administración de proyectos".

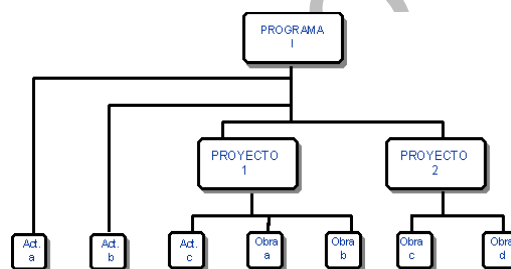
La segunda categoría en que se puede subdividir un "proyecto" es la categoría programática "obra". Los proyectos de inversión pueden desagregarse, por razones tecnológicas o de ordenamiento en la ejecución, en diversos componentes, los cuales, en una secuencia temporal y de mutua complementación, permiten que, unificados, se cumplan los propósitos del proyecto al conformar la estructura de diseño de la unidad productiva, expresada en el respectivo bien de capital.

Se denominará "obra" a cada uno de esos elementos que asumen una identidad propia como categoría programática si:

- constituye una unidad física perfectamente individualizable;
- puede, por tanto, ser objeto de contratación separada del resto de los componentes;
- actúa dentro del proyecto como una producción intermedia, esto es, no satisface por sí misma los objetivos o finalidad del mismo.

La categoría programática "obra" es, en este contexto metodológico, la categoría programática de mínimo nivel y, como tal, indivisible a los fines de la asignación de los recursos reales y financieros que demande su ejecución. Esto significa que es la última categoría relevante en materia de gestión de las inversiones públicas a los efectos presupuestarios pero, a los fines de la programación, cada centro de gestión productiva genera, en el momento del costeo, información más detallada. Como se verá más abajo, cada "obra" contiene "trabajos".

Como la categoría programática "proyecto" sólo puede utilizarse cuando su producto es un activo fijo material o inmaterial que resulta de un proceso de producción, bajo la responsabilidad de un centro de gestión productiva, se infiere que, para la mera adquisición de maquinarias y equipos, por ejemplo, no debe abrirse la categoría programática "obra". Esta categoría es pertinente sólo si dichos bienes son contenidos en ella e implican un proceso de instalación y montaje en el que confluyan un conjunto de insumos materiales y una tecnología que los une, bajo el control de un centro de gestión productiva, formando el costo de las maquinarias y equipos parte del costo total de la "obra".



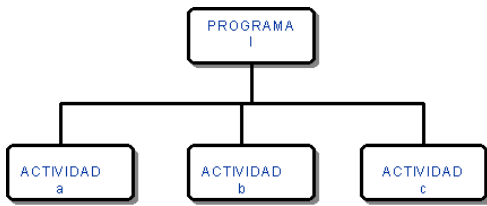
APERTURAS PROGRAMÁTICAS (FORMAS QUE ADOPTAN LOS PROGRAMAS)

Según sea la tecnología de producción institucional y la tecnología de los centros de gestión productiva, las categorías programáticas se interrelacionan de diversas maneras pero respetando siempre el orden jerárquico de las mismas. A continuación se presentan esquematizadas algunas de las distintas formas en las que se pueden interrelacionar las categorías programáticas de menor nivel, tomando como base al "programa" como categoría programática de máximo nivel.

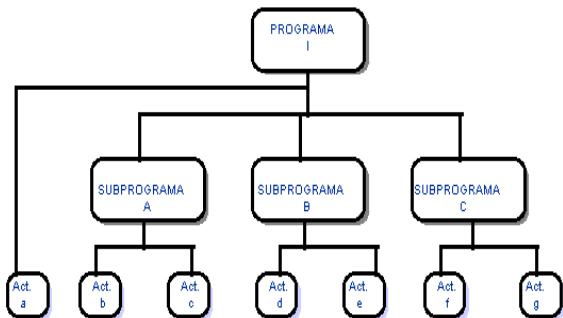
Se verifican normalmente cuatro formas diferentes de conformación de los programas, según sean las características que estos asuman. Ellas son:

- Programa que se abre en actividades.
- Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos, a su vez, en actividades.
- Programa que se abre en actividades y proyectos y éstos en obras y en actividades.
- Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos en proyectos. A su vez, los proyectos se abren en obras y actividades.

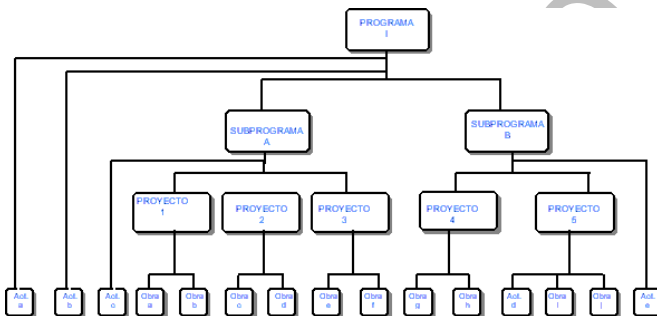
Programa que se abre en actividades



Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos, a su vez, en actividades



Programa que se abre en actividades y proyectos y éstos en obras y en actividades.



Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos en proyectos. A su vez, los proyectos se abren en obras y actividades

ELABORACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS PROGRAMÁTICAS

Sin pretender cubrir con el máximo detalle todos los pasos que son necesarios para definir las estructuras programáticas de las instituciones públicas, se señalan a continuación las principales tareas que deben cumplirse en tal sentido.

- a. Con base en la política presupuestaria que se ha definido para la institución y en el cumplimiento de sus funciones específicas, se determinan los bienes y servicios que constituirán la producción terminal de la misma.
- b. Identificados los productos terminales, se analiza cada uno de ellos en forma individual y en su conjunto, determinándose los productos intermedios necesarios, esto es, los bienes y servicios cuya producción condiciona directamente a cada producto terminal. Se dispondrá así de un listado de todos los productos terminales y sus respectivos productos intermedios directos.
- c. Se determinan, a nivel de cada producto intermedio directo, los distintos tipos de insumos que se requieren para su producción, tanto en términos físicos como sus respectivos valores monetarios. Ello es posible a partir del conocimiento de las relaciones insumo-producto definidas a nivel de cada uno de dichos productos y de los correspondientes coeficientes técnicos.
- d. El último paso es la **estructuración de las categorías programáticas**.

Las categorías programáticas de gasto se sujetan a la siguiente codificación:

- I. Para el Programa Presupuestario de Gestión Administrativa se utilizará el código "00" (Actividades Centrales) y "01" (Actividades Comunes).
- II. Para los Programas Presupuestarios Específicos, se utilizará el rango entre "10" y "89".
- III. Para los Programas Presupuestarios no inherentes a gastos administrativos ni a la generación directa de Programas Presupuestarios Específicos, que comprenden pago de deudas, aplicaciones financieras, transferencias y otros, se utilizará el Rango entre "90" y "99".
- IV. Para la identificación de Proyectos de Inversión Pública se asignarán los códigos entre "0001" y "9999".
- V. Para la identificación de Actividades y Obras se asignaran los códigos entre "01" y "99".