

El presupuesto público en la gestión eficiente de los municipios*

Carlos Arturo Gómez R.**

Resumen

El presente artículo plantea la necesidad de realizar un cambio en el proceso del presupuesto público colombiano, de manera que permita llevar a la práctica los planes de desarrollo elaborados con la participación ciudadana, pasando de un sistema rígido donde se estimula el gasto a un sistema orientado a resultados que tenga en cuenta los objetivos definidos y el impacto social de cada partida asignada. De esta manera, los municipios colombianos, enmarcados en el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando en el país, pueden contar con una herramienta de gestión pública que busque la eficiencia y la eficacia, dinamizando el desarrollo social mediante la optimización de costos y gastos, aumentos en la productividad y el mejoramiento de los procesos.

Palabras clave

Descentralización, presupuesto público, planeación, eficiencia, eficacia, proceso, presupuesto orientado a resultados, actividades, costo de las actividades.

Aunque se encuentran algunos antecedentes en la década del setenta, se puede afirmar que las reformas de la década del ochenta, como el fortalecimiento de la capacidad fiscal de las entidades territoriales en 1983, la asignación de nuevas competencias y transferencias en 1984, y la elección popular de alcaldes reglamentada en 1986, constituyen el inicio de un proceso de descentralización que fue respaldado por la Constitución Política de 1991¹. Este proceso transformó de manera substancial la estructura del Estado colombiano y las responsabilidades de los distintos niveles de la administración pública, entregándoles a los municipios

autonomía política, competencias y recursos para la atención de las demandas básicas de la población. Este fue un cambio estructural que modificó por completo las relaciones municipios-Gobierno Central, y que planteó nuevos escenarios de encuentro entre los gobiernos locales y la población, a través de la institucionalización de la participación como ingrediente de la gestión pública.

Los municipios colombianos, a pesar de la aguda crisis financiera que muchos de ellos han tenido que soportar, tienen una inmensa responsabilidad en la atención de las necesidades básicas de la población, en la promoción del desarrollo local y regional, y en la ejecución de políticas que hagan el territorio cada vez más competitivo ante las exigencias de la globalización.

Los procesos de planeación, ejecución y control han cobrado vital importancia, ya que a través de ellos se crea el puente entre los gestores públicos y la población.

La planificación ocupa un lugar preponderante, ya que se convierte en la única posibilidad que tienen gobernantes y gobernados para definir con visión compartida el futuro, y para lograr un uso adecuado de los cada vez más limitados recursos disponibles.

La necesidad de plasmar los *planes de gobierno* de los candidatos elegidos, en *planes de desarrollo*, y luego

* Este artículo es el resultado de una investigación realizada por el autor. Fue recibido en junio de 2004 y aprobado por el Comité Editorial en noviembre de 2004.

** Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

¹ Las principales motivaciones aducidas para este cambio son: que la autonomía local permitiría contener el alto número de movimientos cívicos que se estaban presentando en los años ochenta; permitiría generar una mejor respuesta de los gobernantes a sus electores, y esto mejoraría la calidad de los bienes públicos; y que el proceso permitiría mejorar la gestión pública, al otorgar empoderamiento a los gobiernos locales en cuanto al gasto público y su financiamiento. Ver Betancourt (1997).

operativizarlos y ejecutarlos mediante instrumentos como el Plan Plurianual de Inversiones y el Presupuesto Público con sus componentes, (plan financiero, plan operativo anual de inversiones y presupuesto general), exigen de los gobernantes y de los gestores públicos la necesidad de conocer herramientas financieras que les permitan optimizar la utilización de los recursos para lograr los niveles de eficiencia y eficacia² necesarios, que redunden en beneficio de la comunidad.

La planeación ha dejado de ser una actividad de escritorio a través de la cual algunos expertos se imaginaban el presente y el futuro municipal sin consultar las demandas y aspiraciones de la población, para convertirse en un ejercicio de análisis, discusión y negociación entre los distintos actores locales para determinar colectivamente las metas y concebir los instrumentos que permitan alcanzarlas.

Sobre la descentralización y su proceso en Colombia se han realizado diversos análisis, algunos de los cuales sostienen que este proceso ha desacelerado el desarrollo municipal y territorial³. Como principales argumentos esgrimen el estímulo de la “pereza fiscal”, ya que los gestores municipales, habida cuenta de los ingresos por la vía de las transferencias, prefieren reducir el esfuerzo fiscal, entre otras porque consideran que con unos ingresos asegurados no vale la pena recaudar por la vía de los impuestos pues esto les puede restar popularidad entre sus electores; y, segundo, la falta de racionalidad en el gasto⁴. Otros estudios han planteado tesis desde perspectivas distintas, y argumentan que en el análisis de la descentralización municipal se deben observar otros factores importantes como, por ejemplo, el endeudamiento del nivel central y del territorial, el efecto de los impuestos del Gobierno Central en la fijación y recaudo de impuestos municipales (González, 1997), o la falta de indicadores rigurosos para medir objetivamente el esfuerzo fiscal (Maldonado y Moreno, 1997). De una y otra visión, la mayoría de análisis concluyen en la necesidad de mejorar la gestión de los municipios colombianos por la vía de la eficiencia y la eficacia.

La hipótesis de este artículo es que se debe realizar un cambio en los procesos de planeación y presupues-

tación de los municipios hacia modelos basados en la construcción de indicadores con sistemas de información que permitan medir la eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos públicos.

El presupuesto público

Enmarcado totalmente en normas legales⁵, el presupuesto público no ha logrado ser la expresión cuantitativa del plan de desarrollo del gobierno local, y más bien se ha convertido en una camisa de fuerza cuyo único objetivo es el control del gasto desde una óptica global. Está compuesto por unas partidas individuales de ingresos agrupados en ingresos corrientes, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos y unos gastos agrupados en tres grandes capítulos: los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y los gastos de inversión. El sistema del presupuesto público colombiano no permite articular los procesos de planeación con la ejecución y, menos aún, con la medición del desempeño mediante el uso de indicadores de gestión.

El presupuesto público, reglamentado por unas normas elaboradas para otro concepto de gestión pública (basado en el manejo rígido de unas partidas presupuestales, en el que primaba el concepto de ejecución del gasto y en el que, finalmente, se evaluaba el desempeño del gestor público correlacionándolo de manera exclusiva con el porcentaje de gasto alcanzado, cuyo indicador de gestión eficiente estaba constituido por el porcentaje ejecutado, muchas veces sin analizar en qué y cómo se había ejecutado), no puede ser la base de unos conceptos modernos de gestión pública donde priman los criterios de eficiencia y eficacia que deben incluir las mediciones del impacto social.

Si bien se tiene que reconocer el sistema presupuestal público actual como una herramienta de control que ha reportado sus dividendos, también se debe aceptar que se quedó corto como sistema que permita formular de una manera integrada y coherente un proceso de planeación financiera que sea la expresión real del plan de desarrollo formulado por el gobierno local y aprobado por la comunidad.

Entre los aspectos negativos del actual sistema de presupuesto público se pueden enunciar los siguientes:

- 1) El proceso de planeación en los entes municipales es un proceso estático de asignación de rubros que atiende, primordialmente, a la distribución de los in-

² Se entiende por eficiencia los resultados obtenidos a partir de los recursos empleados, y por eficacia los resultados obtenidos frente a los resultados esperados.

³ Sobre esta postura, ver Wiesner (1992), Ferreira y Valenzuela (1994), y Sánchez y Gutiérrez (1994).

⁴ Sobre la necesidad de racionalizar el gasto público municipal para evitar que su desbordamiento cause desestabilización fiscal y macroeconómica, ver Restrepo (2000).

⁵ Ley 38/89, Ley 179/94 y Decreto 111/96.

gresos entre los gastos de funcionamiento, servicios de la deuda y los gastos de inversión. En esta distribución, el servicio de la deuda es una suma comprometida que no acepta ajustes, los gastos de funcionamiento se asignan atendiendo el compromiso de mantener financiadas las entidades, independientemente de sus resultados, por lo que los gastos de inversión serán los que sufran los ajustes necesarios para acomodar los gastos a los niveles previstos de ingresos, obviamente en detrimento del desarrollo social.

- 2) El proceso presupuestal no cuenta con los mecanismos necesarios para plasmar el querer de la comunidad, expresado en los planes de desarrollo en los presupuestos públicos, por lo que es común encontrar presupuestos totalmente ejecutados que no han logrado las metas fijadas en los planes.
- 3) Si los procesos de planeación y elaboración del presupuesto no están debidamente articulados, y no se tienen en cuenta los resultados obtenidos, es fácil deducir que la evaluación de los gestores públicos se limita al cumplimiento de los límites del gasto fijados. Esto privilegia el gasto y a las entidades que más gasten, desincentivando la eficiencia y la eficacia y no incluye ninguna medida sobre el valor agregado que producen las entidades.
- 4) La desarticulación entre planes de desarrollo y presupuesto no permite realizar un control sistemático sobre el cumplimiento de los planes de gobierno y menos aún la realización de ajustes a las políticas, expresados en el replanteamiento de la programación anual.
- 5) El sistema presupuestal no permite la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, al asignar partidas globales que no están asociadas a unos resultados cuantificables en función del cumplimiento de los planes. Tampoco permite a los funcionarios evaluar permanentemente el cumplimiento de metas, ni redefinir o eliminar aquellas que no reporten valor agregado.
- 6) Dentro de los procesos de planeación de los entes no existe ninguna instancia que valide, o por lo menos analice y discuta, la pertinencia y prioridad de los gastos anuales desde la perspectiva social.
- 7) El proceso presupuestal anual no permite la evaluación de los entes como un todo y la medición de los resultados de sus áreas. Al no existir estas medidas de evaluación, es imposible elaborar un presupuesto público en función de los niveles de resultados obtenidos en períodos anteriores o de

los beneficios sociales esperados cuando se trate de proyectos nuevos.

Nuevo paradigma de presupuestación

La gestión municipal debe plantearse un nuevo modelo de proceso presupuestal que corrija las deficiencias observadas en el actual presupuesto público y que le permita focalizar toda su estrategia hacia el logro de las metas establecidas, alcanzando niveles óptimos de eficiencia y eficacia que dinamicen el desarrollo social.

Enmarcado en la Constitución Política de 1991, el país entró en un nuevo concepto, por lo menos teórico, de planeación que recoge las tendencias modernas, pasando de una planeación dirigida y centralista, a una planeación fundamentada en la democracia, donde los planes se elaboran de una manera participativa y concertada. El Plan de Desarrollo debe reflejar las políticas, estrategias y programas definidos en el programa de gobierno que sirvió de base para la elección de los mandatarios de las alcaldías y gobernaciones del país.

La Ley 152 de 1994: Orgánica del Plan de Desarrollo considera la planeación como un proceso constituido por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes. El esquema de participación ciudadana, y su expresión al elegir los candidatos por los programas de gobierno que estos presentan, ha dinamizado la mecánica del desarrollo de los planes de inversión. Entonces, los aspirantes a alcaldes y gobernadores en la elaboración de sus programas de gobierno deben considerar los aspectos fijados por la ley, tales como procedimientos, aspectos legales y mecanismos de verificación.

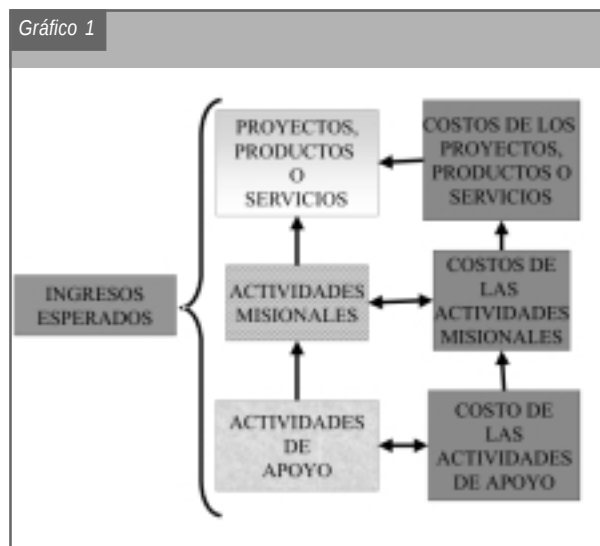
Acorde con este nuevo escenario de planeación, el sistema presupuestal debe basarse en resultados⁶, no sólo de orden financiero sino de impacto social. Esto implica necesariamente un cambio en el proceso presupuestal en el que se manejen múltiples escenarios, y la asignación de los recursos esté dada en función de resultados, donde se midan las actividades necesarias para lograr los objetivos y se cuantifiquen los recursos consumidos en cada una de ellas.

El nuevo proceso de presupuestación por resultados debe partir de los productos esperados y, con base en los objetivos definidos por el plan de desarrollo, establecer prioridades en el gasto, asignando las partidas de

⁶ Estos resultados pueden ser "esperados" para los nuevos proyectos, u "obtenidos" para las actividades ejecutadas en vigencias anteriores.

acuerdo con las actividades a desarrollar en cada proyecto o producto en cumplimiento de la misión establecida en el plan. Una vez fijados los montos por actividad misional para el cumplimiento del plan, se debe estudiar el nivel de gastos en función de las actividades a desarrollar por cada centro de apoyo del ente, buscando el máximo de eficiencia y eficacia, medidos por los productos internos que cada área entrega a las actividades misionales.

El esquema del *gráfico 1* parte del nivel de producto esperado, va asignando partidas presupuestales a las que permiten cumplir con la misión y, luego, a las actividades que tienen como misión apoyar las actividades misionales o primarias, denominadas de apoyo o secundarias, en función del nivel de desempeño y atendiendo siempre los resultados.



El nivel de ingresos esperado, proveniente de las diversas fuentes del municipio, clasificadas como se indicó en párrafos anteriores, debe ser considerado pero no puede constituirse en el determinante de los niveles de actividad. Si se tiene en cuenta el cumplimiento de la misión social del ente, su nivel de actividad no se puede establecer basado únicamente en el nivel de ingresos esperados, de la misma manera como funciona para los negocios particulares.

Esta concepción del presupuesto público permitirá a los gestores partir de un nivel de bienes o servicios que necesita entregar a la comunidad, calcular los costos⁷ en que debe incurrir, basados en las actividades que se deben desarrollar para que la sociedad perciba valor agre-

gado en cada uno de ellos. El proceso debe continuar asociando las necesidades de cada una de estas actividades misionales con el apoyo que requiere, y que debe ser prestado por las áreas de apoyo, las cuales a su vez recibirán unas partidas presupuestales asignadas a partir de las actividades que deban desarrollar para apoyar las actividades misionales de una manera eficiente y ágil.

El sistema presupuestal, atendiendo a resultados, se fundamenta en la relación beneficios/costos, entendiendo que los beneficios en el sector público no se pueden encasillar en términos financieros sino que deben atender a criterios más amplios que incluyen aspectos de impacto en la comunidad. En todo caso, la asignación de partidas presupuestales se debe realizar a partir de la definición de productos, de las actividades que las áreas misionales deben desarrollar para lograr unos productos de alta calidad y de las actividades que las áreas de apoyo deben desarrollar para cumplir con su propio objetivo en la organización.

Tal como lo reconoce la teoría de los bienes públicos, las actividades están con frecuencia destinadas al sector público, porque se reconocen externalidades importantes o porque un bien o servicio que no puede traducirse en ganancia produce, sin embargo, un valor social significativo. En el sector público, las metas de eficiencia de costos se ponderan frente a preocupaciones como igualdad de empleo, representatividad y equidad distributiva (Bozeman, 1998).

El *gráfico 2* presenta el proceso del presupuesto. Los cuadros encerrados dentro de los corchetes representan el presupuesto de gastos, el cual incluye el presupuesto de gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda; son el resultado de cuantificar los recursos necesarios para la producción de los bienes o servicios que se deben entregar a la comunidad. Estos gastos se comparan con el nivel de ingresos estimado, y nos permiten establecer la situación fiscal del municipio para el período de tiempo analizado.

El análisis y proyección de cifras para la elaboración del presupuesto público de los municipios se puede realizar con base en escenarios contruados a partir de costos basados en las actividades⁸, atendiendo a los resultados obtenidos. Para esto puede resultar útil la metodología diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, s.f.), que consta de tres tipos de análisis interrelacionados: de coyuntura para examinar la situación finan-

⁷ Sobre la necesidad de sistemas de costos, ver Gómez (1999).

⁸ Denominado en inglés *Activity Based Costing*, desarrollado por Cooper y Kaplan (1992).

ciera de la entidad en la vigencia fiscal mediante el estudio de su situación presupuestal, fiscal y de tesorería; los otros dos tipos de análisis se refieren a la estructura, y se examinan mediante el estudio de la tendencia que ha observado la estructura fiscal del ente territorial empleando las operaciones efectivas⁹ y el análisis de la estructura de gestión que se concentra en la forma como se captan los recursos y se ejecutan los gastos.



Ingresos

Aunque la presupuestación de ingresos en el caso del presupuesto público no determina los niveles de actividad de los municipios, se debe considerar esta importante variable en el proceso presupuestal, teniendo en cuenta, entre otros, los aspectos considerados en la metodología del DNP, los cuales básicamente incluyen indicadores de:

- Variación marginal del recaudo real
- Tasa de crecimiento real promedio del recaudo
- Elasticidades del recaudo de los impuestos frente a la evolución del PIB
- Participación de cada impuesto en los ingresos tributarios territoriales y en los ingresos corrientes
- Rendimiento de los recaudos
- Esfuerzo fiscal real: variación positiva, respuesta positiva

⁹ Esta metodología fue desarrollada por el Fondo Monetario Internacional, y atiende exclusivamente a los flujos de caja.

- Capacidad fiscal real
- Carga tributaria per cápita
- Ingresos no tributarios
- Transferencias recibidas

Estos indicadores, aunque permiten medir aisladamente el comportamiento de los ingresos del municipio, deberán ser revisados para establecer su pertinencia en cada caso.

La construcción de indicadores que permitan evaluar la gestión en materia de recaudos e ingresos debe tener en cuenta las dinámicas propias de cada municipio, de tal suerte que por ejemplo, no mida el crecimiento de los ingresos tributarios con respecto al año anterior de manera exclusiva sino que lo correlacione con el comportamiento del PIB, de las tasas de desempleo y con las reformas tributarias del gobierno central, las cuales merman la capacidad de pago de los impuestos municipales por parte de la población.

La importancia del esfuerzo fiscal regional sólo es comprensible si se tienen en cuenta dos aspectos, a saber: el vínculo entre los impuestos nacionales y locales, y la dinámica intertemporal de los tributos.

En Colombia se continúan aprobando reformas tributarias de carácter nacional, independientemente de los efectos que tengan sobre la capacidad fiscal de las localidades. No tiene sentido medir el esfuerzo fiscal regional dejando de lado el impacto que tienen los impuestos nacionales sobre los tributos locales (González, 1997).

Gastos

La metodología propuesta por el DNP presenta indicadores como:

- Participación de los pagos de funcionamiento en los ingresos corrientes
- Pagos de funcionamiento per cápita
- Capacidad de financiación de los pagos de administración con recursos corrientes
- Participación en pagos totales

Estos indicadores no logran articular los resultados obtenidos con los recursos demandados por cada uno de los productos a entregar a la comunidad. La elaboración del presupuesto por resultados deberá superar estos indicadores y concentrarse en el costo de cada actividad de apoyo y misional, y finalmente en el costo de cada bien o servicio entregado, comparándolo con los resultados obtenidos.

Los entes municipales —además de reorientar la metodología de elaboración del presupuesto, el cual debe cumplir con las normas legales (mientras estas no se reformen para recoger nuevas tendencias de orden mundial)— deberán diseñar e implementar sistemas de acumulación y asignación de costos basados en las actividades, como metodología que les permita elaborar de manera técnica el presupuesto y la construcción de verdaderos indicadores de gestión.

Conclusiones

Los municipios colombianos, en la búsqueda de una gestión eficiente y eficaz, deberán diseñar nuevos procesos de asignación y control presupuestal orientados a resultados. En ellos la asignación de partidas para gastos debe obedecer exclusivamente a los resultados esperados y obtenidos, medidos a través de indicadores de gestión contruidos a partir de sistemas de información óptimos, integrados a la contabilidad pública y en los que los gastos y costos se midan y asignen basados en las actividades.

El empleo de los indicadores diseñados por el DNP ayudan en la planeación financiera, pero no logran integrar la medición de resultados con los recursos demandados.

Por su parte, los organismos encargados de la reglamentación del presupuesto público deben estudiar y realizar los cambios necesarios para que en la práctica se logre contar con una herramienta vital en la gestión financiera de los municipios, logrando —de paso— armonizar la normatividad presupuestal con el Plan General de la Contabilidad Pública.

La revisión de las experiencias de implementación de un presupuesto público por resultados en diversos países durante los últimos años, permite plantear algunas reflexiones:

Las dificultades observadas son, principalmente, las resistencias políticas y la resistencia al cambio de algunos funcionarios. De otra parte, es difícil definir adecuadamente los objetivos y los resultados esperados en las organizaciones, medir sus resultados o disponer de sistemas contables, de costos y de información apropiados. Con todo, la implementación de un sistema presupuestal por resultados puede considerarse inicialmente como un complemento valioso del presupuesto y de la gestión pública tradicionales. Es útil recordar que las formas presupuestarias y de gestión clásicas sólo consideran los medios con que cuenta una entidad pública en particular (presupuesto de gastos), sin tener en cuenta sus resultados.

Como en cualquier proceso administrativo, el cambio debe hacerse de manera gradual y planificada, eligiendo adecuadamente los centros donde se puede aplicar, recordando que se trata de un cambio en la gestión y presupuestación interna de determinadas unidades con efectos presupuestarios más amplios. Sus finalidades son la eficiencia y la eficacia en la gestión pública, sobre la base de establecer la relación de objetivos, resultados y costos, y la participación activa de los gestores en sus organizaciones.

De otra parte, como la finalidad de este tipo de presupuesto es definir, con la participación de los gestores, los objetivos específicos a corto y mediano plazo, elegir los mejores procedimientos para conseguirlos, y a la vez permitir evaluar la eficiencia de los procesos, es necesario que los gestores tengan un adecuado nivel de flexibilidad en su gestión. El comportamiento burocrático tradicional, regido básicamente por las regulaciones legales y por el orden jerárquico, debe ceder paso a una mayor discrecionalidad y unas responsabilidades adicionales centradas en los resultados alcanzados.

El empleo de este sistema de presupuesto por resultados obliga a que los gestores se responsabilicen del sistema de objetivos adoptado y de las finalidades de optimización de costos con aumentos de productividad que se quieran lograr en una actividad o tarea determinada. Además, es preciso que el proceso de toma de decisiones se descentralice y sea más discrecional con respecto al marco legal, a los objetivos políticos más generales y a los niveles presupuestarios de gasto. Esta autonomía y responsabilidad en la gestión pública requieren, necesariamente, cambios institucionales.

Referencias bibliográficas

- Betancourt García, M. (1997). Ordenamiento administrativo y sección municipal. En *Análisis regional y empleo*. Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cataldo Pizarro, J. (1997). *Gestión del presupuesto ABC*. Marcombo: Editorial Alfaomega.
- Cooper, R. (1989). The rise of activity based costing—part three: how many cost drivers do you need, and how do you select them? *Journal of Cost Management*. Winter.
- Cooper, R. y Kaplan, R. S. (1992). *The design of cost management systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Departamento Nacional de Planeación (s.f.). *Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales*. UDT.

- Ferreira, A. y Valenzuela, L. C. (1994). Descentralización fiscal: el caso colombiano. *Serie Política Fiscal / CEPAL*, 49.
- Gómez R., C. (1999). Costos en entidades prestadoras de servicios. *Innovar*, 14.
- González, J. I. (1997). El endeudamiento de la nación frente al de los departamentos y municipios. En *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Universidad Central.
- Maldonado, A. y Moreno, C. (1997). Transferencias y esfuerzo fiscal municipal. *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Universidad Central.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Estatuto orgánico del presupuesto general de la nación*.
- Restrepo, J. C. (2000). *Nuevos rumbos para la descentralización*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Sánchez, F. y Gutiérrez, C. (1994). Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales. *Coyuntura Social*, 10, Fedesarrollo.
- Wiesner, E. (1992). Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Bogotá: Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación.