

B5. Clasificaciones (Categorías) Presupuestales Clave

La clasificación y organización de un presupuesto es un elemento central para la preparación de propuestas presupuestales (64). La clasificación y organización de un presupuesto sirven para presentar y categorizar al público en la ley de financiamiento y, por tanto, “estructurar” la presentación del presupuesto. Estos procesos brindan una matriz normativa para el desarrollo de políticas y la rendición de cuentas (62). Las principales clasificaciones presupuestales y su aplicabilidad están resumidas en la Tabla 3.

Tabla 3. Diversos tipos de clasificación presupuestal y su aplicación en salud

Principales tipos de clasificación presupuestal y su aplicación en salud	
Clasificación Presupuestal	Aplicación en salud
Económica	Clasifica el gasto por categorías económicas (ej. salarios, bienes, servicios). Es consistente con la clasificación económica del Manual de Estadísticas Financieras (GFMS, del 2001) (12). Las clasificaciones económicas están frecuentemente asociadas con presupuestos basados en aportes (inputs) o en líneas presupuestales.
Administrativa	Clasifica los gastos por entidades administrativas (ej. agencias, establecimientos de salud) responsables de la gestión presupuestal
Funcional	Categoriza los gastos por sector (ej. Salud, educación). Dentro de cada sector, las subfunciones de gasto (ej., servicios ambulatorios, servicios de salud pública) son divididas, adicionalmente, en clases (ej., los servicios ambulatorios incluyen servicios médicos generales, servicios médicos especializados, servicios dentales, servicios paramédicos). Las categorías han sido predefinidas internacionalmente para propósitos de comparación (12).
Programática	Clasifica y agrupa los gastos por objetivos de política o resultados del sector (ej. Salud materna, atención primaria de salud, calidad de atención), independientemente de su naturaleza económica. A diferencia de otras clasificaciones, está orientada a ser específica a cada país. Una clasificación basada en actividades (ej., provisión de alimentación suplementaria) también ha sido introducida en algunos países con anterioridad o de manera adicional a programas presupuestales más amplios, como un esfuerzo para agrupar los gastos presupuestales en acciones coherentes de política (15).

Fuente: adaptado de la referencia 62

Las decisiones sobre las clasificaciones de presupuesto son fundamentales para los sectores, porque la elección de las categorías presupuestales anticipa las reglas subyacentes para la implementación presupuestal y juega un rol decisivo en el gasto actual (62).

Existe una muy importante conexión entre la gestión del financiamiento público y el financiamiento de la salud. Frecuentemente, las mejoras en el financiamiento de salud y en la información presupuestaria en salud tiene que ser asociada a reformas en el sistema de financiamiento público de manera que la información presupuestaria esté mejor organizada, clasificada, estructurada y presentada. Esto posibilita que el gasto en salud no solo sea más eficiente y sensible a las necesidades y diagnósticos de salud, sino que también tenga mayor capacidad para rendir cuentas.

La tendencia es avanzar a un enfoque más detallado y adaptado para el presupuesto de la CUS, que se apoye mucho más en una categorización (clasificación) programática. No obstante, esta transición no es fácil, y es mejor moverse gradualmente a reformas integrales de presupuestación basada en programas. La Fig. 6 muestra ejemplos de cómo los países se están moviendo en dicha dirección.

Fig. 6. Presupuestos basados en insumos y en programas: ejemplos sencillos de salud

Presupuestos basados en Insumos y en programas: ejemplos sencillos en salud

Presupuesto por insumos (factores de producción)	Presupuesto por insumos con alguna flexibilidad e indicadores de resultado	Clasificación emergente por programas, utilizada sólo para información	Presupuesto por Programa en transición	Presupuesto completo por Programas	Presupuesto por Programas orientados al desempeño
<ul style="list-style-type: none"> Presenta los gastos por objetos (insumos/recursos) Líneas presupuestales detalladas, basadas típicamente en clasificaciones económicas y organizacionales Controles jerárquicos con poca discreción gerencial Reasignaciones deben contar con la aprobación del Ministerio de Finanzas <p>Ejemplo: RDP de Lao, Grecia</p>	<ul style="list-style-type: none"> Líneas gruesas, más generales (ej. Otros cargos, salarios) Se puede realizar las reasignaciones dentro de estas líneas más amplias. Contiene indicadores de desempeño en la propuesta de presupuesto <p>Ejemplo: República Unida de Tanzania</p>	<ul style="list-style-type: none"> Presupuestos presentados usando líneas de programa Pueden mezclarse con líneas por insumos y administrativas Los programas suelen no estar bien definidos (muchos o muy pocos, objetivos generales, débiles indicadores de desempeño) Los controles de gasto se mantienen a nivel insumo <p>Ej: Kenia, Kyrgyzstán</p>	<ul style="list-style-type: none"> Presupuestos presentados usando líneas de programa Estas pueden mezclarse con líneas por insumos y administrativas Calidad de programas todavía variada Al menos una porción del gasto es gestionada a nivel de programas <p>Ejemplo: Marruecos, Perú</p>	<ul style="list-style-type: none"> Presupuestos presentados usando líneas d programa Salarios incluidos en los programas Programas coherentes, orientados a metas Algunos insumos (ej salarios) todavía pueden ser protegidos o limitados Gastos son manejados a nivel de programas Indicadores de desempeño se presentan, pero no se usan para asignación de recursos <p>Ej: Francia, Sudáfrica</p>	<ul style="list-style-type: none"> Presupuestos presentados usando líneas de programas Se asignan fondos para varios objetivos (resultados) Flexibilidad al interior de los programas Rendición de cuentas orientada a resultados <p>Ejemplo: Australia, Reino Unido</p>

Fuente: referencia 62

Nota: Los ejemplos son para formulación de presupuestos nacionales. Los países no coinciden perfectamente con estas categorías, dado que pueden estar transitando de una a otra categoría.

Muchos países usan una clasificación presupuestal adicional: “clasificación (categoría) programática”. Un programa es generalmente definido (65) como “un conjunto de actividades que cumple objetivos específicos de política del gobierno (ej., educación inicial o el desarrollo y productividad de cultivos)”.

La clasificación por programas es diferente de una clasificación funcional, porque toma en cuenta los objetivos de política del gobierno y cómo estas políticas serán implementadas (65). Clasificar a los gastos por programa puede servir a dos propósitos:

- identificar y clarificar las metas y objetivos del gasto del gobierno; y

- monitorizar el desempeño operacional a través de indicadores de desempeño, que se pueden relacionar con los insumos, productos o resultados de un programa en particular.