

LA FINANCIACIÓN DE BIBLIOTECAS Y CENTROS DE DOCUMENTACIÓN: LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

JAIME LUIS PEÓN PÉREZ

Las peculiares características que a bibliotecas y centros de documentación les son propias, como centros suministradores de servicios de acceso a la información, hacen que con mucha frecuencia los profesionales que en ellos trabajan pierdan la perspectiva global, que una visión de conjunto de esos centros debería suministrarles, como lugares en los que se desarrolla un trabajo documental y bibliográfico específico, pero dentro de una estructura que implica procesos productivos y actividades gestoras, tanto de tipo laboral como de tipo económico.

Esa frecuente falta de perspectiva hace que no sean escasos los bibliotecarios y documentalistas que reducen su actividad profesional a los aspectos, más propiamente específicos, de tipo bibliográfico y documental, de nuestro trabajo y tienden a ignorar, o a delegar en el personal administrativo de sus centros, todo lo relacionado con su gestión, tanto de personal como presupuestaria y económica.

Frente a ese tipo de actitudes, de las que hay ejemplos sobrados, los profesionales que gestionan bibliotecas y centros de documentación deben asumir, precisa y claramente, la postura contraria.

La gestión económica y del personal que trabaja en los centros de acceso a la información es una tarea profesional que corresponde a bibliotecarios y documentalistas, es un aspecto más del ejercicio de su profesionalidad y deben asumirlo, en paridad con los otros, formándose y preparándose para ello y ejerciéndolo de forma que esa función gestora no se lleve a cabo de una forma mecánica, sino que su realización responda y se corresponda, con el ejercicio profesional que requieren las funciones específicas de centros bibliotecarios y documentales.

La gestión de bibliotecas y centros de documentación debe realizarse atendiendo a sus necesidades y funciones; y son bibliotecarios y documentalistas quienes deben hacerlo, mediante el conocimiento y conjugación práctica de los principios reguladores de las actividades y funciones de tipo económico

y laboral, pero adaptándolos y ejerciéndolos profesionalmente, de la forma más adecuada para el funcionamiento de los centros y la prestación de sus servicios.

Atendiendo a ello, vamos a referirnos a la gestión de bibliotecas y centros de documentación desde el punto de vista económico, y en concreto analizando la forma en que su financiación, el sostenimiento de los gastos que su funcionamiento conlleva, tiene su expresión en planes contables: los presupuestos y en qué forma éstos se realizan y cómo a través de ellos, bibliotecas y centros de documentación organizan su funcionamiento, tanto en lo tocante a la prestación de sus servicios, como a las previsiones de sus futuros desarrollos.

I. LOS PRESUPUESTOS Y LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La organización y funcionamiento de los servicios de toda biblioteca o centro de documentación, conlleva una serie de gastos de tipo económico, costes, sobre los que se asienta el funcionamiento y la prestación de servicios que cada unidad lleva a cabo.

Atendiendo a ello y siendo regla general en España la pertenencia de la casi totalidad de las bibliotecas y de buena parte de los centros de documentación al sector público, el sostenimiento de sus costes de funcionamiento, su financiación, corre a cargo de los presupuestos asignados a los Centros por la Administración correspondiente.

Este hecho hace que esos centros bibliotecarios y documentales se comporten, en el terreno económico, respondiendo a los esquemas de actuación característicos de las empresas públicas como son: la financiación de forma directa a través de los recursos suministrados por las administraciones públicas, la ausencia de riesgos de pérdidas económicas, un funcionamiento regido por la prestación de servicios como finalidad prioritaria y la no aplicación de criterios estrictamente económicos a la gestión de las actividades.

Del mismo modo, los bienes no siguen de un modo estricto las reglas de una economía competitiva de mercado, sino que constituyen lo que se llama bienes públicos, por ser bienes de consumo conjunto y no rival, a diferencia de los bienes privados cuyas unidades básicas tienen la propiedad de incompatibilidad, y porque nadie es excluido de su consumo.

Centrándonos, pues, en las bibliotecas y centros de documentación cuya financiación se realiza por medio de los recursos suministrados por las administraciones públicas (que en España son la gran mayoría de las existentes), veremos que el sector público, como cualquier unidad económica de decisión, debe guiar la proyección de sus actividades futuras por algún tipo de planificación económica. Es a ese plan a lo que se denomina presupuesto, que en una primera aproximación al concepto, podríamos

definir como la expresión contable del plan económico del grupo gestor de la administración pública, para un período de tiempo determinado.

Siguiendo a Neumark, para quien el presupuesto es: «El resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados para un período determinado y las estimaciones de los ingresos necesarios para cubrirlos», debemos observar que el presupuesto es un medio de acción de la política económica, como instrumento de consecución de objetivos, que responde a las necesidades de programación y planificación racional que una administración pública debe adoptar, dada la diversificación y el volumen de sus actividades, para lograr el cumplimiento de sus objetivos.

Así definidos, los presupuestos poseen como rasgos específicos cinco características fundamentales.

— Constituyen actos de previsión, esto es, son proyectos que recogen los gastos previstos para un período temporal determinado (en relación a los ingresos necesarios para financiarlos).

— Su elaboración se realiza regularmente, ya que su vigencia temporal implica una elaboración que debe ser realizada de forma periódica y sucesiva.

— Deben, como previsión económica que son, estar equilibrados formalmente, buscando un equilibrio contable de obligado cumplimiento, debido a que se utiliza una contabilización por partida doble cuya diferencia es el saldo contable.

— Siempre han de adoptar una forma determinada, la de estar expresados en lenguaje contable.

— Son previsiones normativas, esto es, la previsión de cuantificaciones económicas es de obligado cumplimiento en la medida en que nunca se pueden exceder los límites de los gastos atribuidos.

Así definidos, los presupuestos desde su concepción hasta la realización práctica de su utilización, en cumplimiento de los objetivos en virtud de los que fueron concebidos, pasan por cuatro fases diferenciadas: Elaboración, aprobación, ejecución y control, que constituyen lo que se conoce como Ciclo Vital del Presupuesto.

En la primera de las fases, la de elaboración, la confección del presupuesto se inicia con la formalización de anteproyectos parciales; el segundo paso sería la realización del ajuste de todas las cifras correspondientes a cada unidad de gasto y el tercer paso sería el estudio y discusión del proyecto.

Tras la segunda de las fases de su ciclo vital, en la que es aprobado, el presupuesto entra en la fase de ejecución, que consiste en la realización práctica de lo previsto y que a su vez consta de una serie de fases encadenadas que constituyen lo que se ha llamado proceso de ejecución del gasto:

- Autorización del gasto (recogida en el propio presupuesto).
- Disposición del gasto.
- Contratación de la obligación.
- Ordenación del pago.

— Realización material del pago.

La ejecución de un presupuesto debe necesariamente implicar el establecimiento de alguna medida que permita evaluar la forma en que está siendo llevada a cabo, es decir, debe establecerse algún tipo de medida de las tareas llevadas a cabo por cada unidad administrativa con el fin de conseguir los objetivos fijados, lo que permitirá la consecución de un doble objetivo: de un lado, obtener una idea de la productividad de la unidad administrativa en cuanto al objetivo señalado y, de otro lado, conocer la eficacia con que la unidad está desarrollando su labor.

La medición de la eficacia se realiza mediante las técnicas de costes, que son fundamentalmente tres:

— El cálculo de costes unitarios: Que es igual al coste total de todos los recursos utilizados dividido entre la producción obtenida.

— El cálculo de los costes unitarios de los principales elementos: Que se realiza cuando es difícil calcular el coste de todos los recursos empleados en la producción.

— El cálculo de los costes standards: Que se realiza sobre costes standards, previstos, no reales, y que se utiliza cuando, al no poder ser calculados los costes reales, debe compararse la producción con los costes standards.

II. LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

La planificación es una técnica estratégica orientada hacia la consecución de la confección de presupuestos en los que se logre una asignación óptima de recursos.

La realización de una planificación presupuestaria debe contar con tres elementos: estructura, proceso de análisis e información adecuada.

La estructura tiene como finalidad el dotar a la técnica de planificación presupuestaria de un conjunto de elementos que faciliten la toma de decisiones.

Los elementos intervinientes en la toma de decisiones son, fundamentalmente, tres:

— La fijación, por parte de los redactores del presupuesto, de los objetivos a conseguir por el gasto.

— La relación por cada unidad de todas las alternativas posibles para conseguir un objetivo determinado.

— La evaluación de esas alternativas haciendo referencia a un período temporal que exceda del propio marco presupuestario.

Tomando como base y referencia estos datos, se seleccionan las mejores alternativas en relación a la consecución de un objetivo determinado y en base a este se realiza la previsión presupuestaria.

El proceso de análisis podría considerarse como parte integrante de la estructura, pero por su importancia se analiza aparte. Su finalidad es la de

permitir examinar los distintos cursos de acción alternativa para conseguir un objetivo determinado.

Su realización práctica se realiza por medio de tres técnicas:

- El análisis coste-beneficios.
- El análisis coste-eficacia.
- El análisis de sistemas (entendiendo por sistema un conjunto de partes interrelacionadas).

Las tres técnicas implican un intento de optimización del gasto mediante técnicas de análisis abiertas y explícitas, sometidas a revisiones que respondan al carácter cíclico de las decisiones presupuestarias.

En cuanto a la información, debe presentar unos mecanismos informativos adecuados que permitan, de un lado, apreciar cómo se está llevando a cabo la ejecución del presupuesto y, de otro lado, comprobar las fundamentaciones de las peticiones presupuestarias realizadas.

III. LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN LAS BIBLIOTECAS Y CENTROS DE DOCUMENTACIÓN

El hablar de la gestión presupuestaria en bibliotecas y centros de documentación dependientes de las administraciones públicas conlleva la necesidad de hacer previamente dos reflexiones.

La primera de ellas es que en la gestión presupuestaria, en las distintas fases del ciclo vital de un presupuesto, desde su elaboración hasta su ejecución, al igual que en cualquier otra actividad de índole económica, detrás de todo problema económico hay una situación de elección entre un número limitado de alternativas, por lo que toda actividad económica y la presupuestaria en concreto, supone una opción entre alternativas posibles.

La segunda reflexión es la de que, si bien con las necesidades y características específicas que les son propias a bibliotecas y centros de documentación y que deban verse reflejadas en la adecuada y específica profesionalidad de quienes son sus responsables, todo lo relacionado con la financiación y gestión presupuestaria en una administración pública presenta características comunes e inherentes para el conjunto de la administración correspondiente y, en ese sentido, la actividad presupuestaria sigue la línea de gestión global de la administración.

Visto desde la perspectiva de nuestra profesionalidad, el presupuesto, que como hemos dicho sigue la línea de gestión de la administración y responde al espíritu de control del gasto público, es el instrumento técnico del que depende el funcionamiento de nuestros centros; mediante el cual y a partir de la adecuada formulación de objetivos y consiguiente previsión presupuestaria, ese funcionamiento se potenciará y proyectará en el futuro.

Ello hace que gestionar y presupuestar no sean tareas distintas, esto es, que, como responsables de sus centros, bibliotecarios y documentalistas deben en el ejercicio de sus funciones profesionales intervenir en la plani-

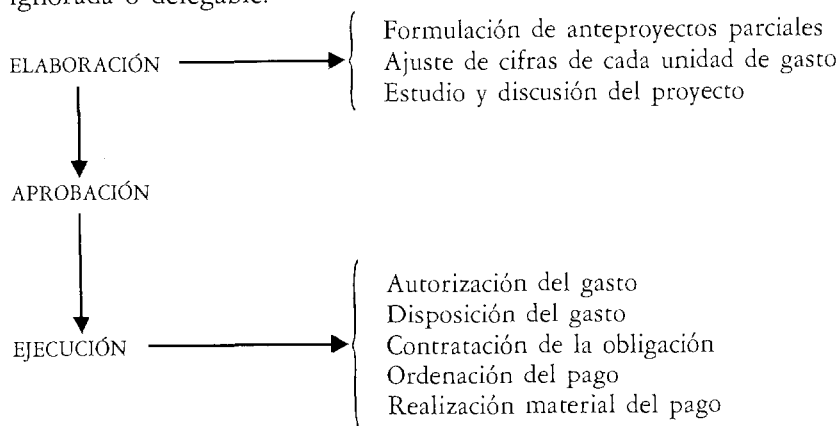
ficación económica de sus unidades, formulando e identificando completa y detalladamente las peticiones presupuestarias.

Atendiendo a ello y centrándonos en la primera de las fases del ciclo presupuestario, la elaboración, corresponde al responsable de cada biblioteca o centro de documentación:

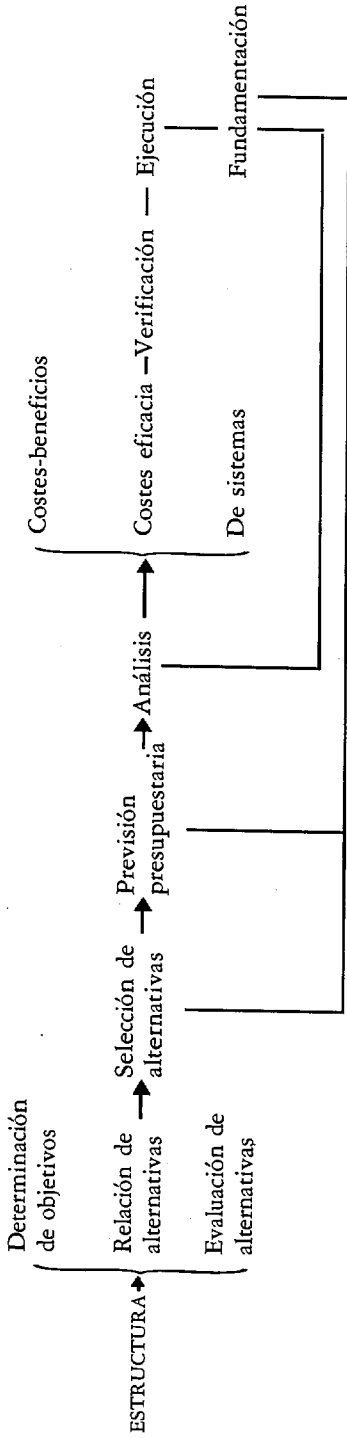
- Determinar en forma presupuestaria los objetivos de su unidad.
- Determinar para cada objetivo los cursos de acción alternativa que permitan conseguirlo.
- Determinar los distintos niveles de esfuerzo necesarios para llevar a cabo cada una de las alternativas.
- Y, por último, hacer una ordenación de las alternativas, tras evaluarlas, para transmitirla a los niveles de decisión superiores.

Por otra parte la evaluación de la ejecución de su presupuesto por cada biblioteca o centro de documentación, persiguiendo el doble objetivo de conocer su productividad en cuanto a los objetivos previstos y conocer la eficacia con la que está desarrollando su labor, implica la aplicación de las correspondientes técnicas de cálculos de costes, dado que si bien es un tópico extendido la dificultad de la relación, en nuestro campo profesional, de costes con rendimientos, ello es fundamental a la hora de evaluar el grado de ejecución de previsiones contables normativas, como son los presupuestos, en relación con los objetivos programados y los gastos, tareas realizadas y servicios prestados por cada biblioteca o centro de documentación.

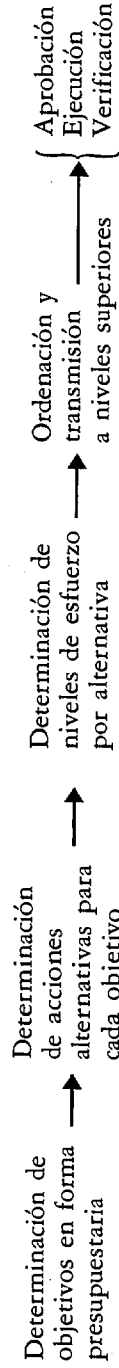
El ser conscientes de la importancia del correcto conocimiento, empleo y aplicación de las normas y técnicas de planificación y gestión de presupuestos, es un aspecto de nuestra profesión que los bibliotecarios y documentalistas no debemos ignorar, tanto por su principal importancia para la adecuada gestión de nuestros centros, como por su carácter de práctica profesional que enriquece nuestra actividad y que en modo alguno puede ser ignorada o delegable.



I. Ciclo vital del presupuesto



II. Planificación presupuestaria



III. Planificación presupuestaria en bibliotecas y centros de documentación

