

Carrera de Posgrado de Especialización en Gerenciamiento por Resultados y Control de Gestión (cohorte primera: 2010)

DIRECTOR: Cont. Marcos Makón

SUBDIRECTORA: Mg. Emilia Lerner

Trabajo final de investigación

PROFESOR SUPERVISOR: Marcos Makón.

TÍTULO DEL TRABAJO

**La institución del Presupuesto Nacional: Instrumento para Gerenciamiento Por
Resultados y Control de Gestión.**

Autor

Susana Raquel Luna
Lic. en Economía
COHORTE (2010)

Información del autor

Susana Raquel Luna, es Licenciada en Economía de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente se desempeña como coordinador de sistemas y operaciones en procesos presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, donde conduce desarrollos informáticos de módulos presupuestarios del Sistema Integrado de Información Financiera (eSIDIF).

Entre sus experiencias anteriores, fue coordinador de informes económicos sobre coyuntura económica general, estadísticas de comercio exterior, encuestas de precios y de exportaciones, en la Dirección Nacional de Investigaciones Sectoriales de la ex Secretaría de Comercio Interior y Relaciones Económicas Internacionales, y fue analista de desarrollo económico sectorial y regional en la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires. Más tempranamente fue analista de mayores costos de Contratos de Obra Pública en la Dirección de Vialidad de Provincia de Buenos Aires.

Teléfono oficina: 4349-6434. Cel: 15-67103937

Lugar de trabajo: Hipólito Irigoyen 250 . 4to piso of. 401

Resumen del documento

Para hacer este trabajo se ha tenido la motivación de responder a interrogantes personales surgidos durante el Curso de Posgrado y en debates de la especialidad, donde pareciera que el conocimiento del Presupuesto Nacional es insuficiente, y ello puede ocasionar imprecisiones en las propuestas de implementar el gerenciamiento por resultados en los organismos públicos.

Una preocupación personal ha sido explorar la posibilidad de reunir en una gran tabla las relaciones físico financieras contenidas en el Presupuesto Nacional, para seguidamente contrastar esos detalles con ejemplos de las planillas del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional (PLPN), lo cual sería un enlace hacia sus totalizadores. Pero también se ha buscado obtener la reexpresión de los objetivos, metas y resultados del PLPN, en la información que producen por sí mismos los organismos públicos, con el fin de explorar el enlace hacia una escala de enumeración más detallada.

De dicho esfuerzo se ofrece la información conseguida y se ha podido concluir que en cada escala de enumeración se evidencia una cadena de medios a fines, donde a mayor detalle se consigue mayor precisión y se aprecian, re-expresados, los medios y los fines/resultados, con significados que les son propios.

Si las perspectivas que aquí se ofrecerán, llegan a cubrir un plano de conocimientos que se cree están faltando, se entiende que se logrará una contribución para seleccionar instrumentos específicos de prácticas en gerenciamiento por resultados.

La formulación del presupuesto nacional es una ocasión para examinar fines y medios. Pero surge el interrogante de cual es el margen de variabilidad en la elección de los fines y más específicamente de los medios, y qué factores lo determinan. En este trabajo se ofrecen algunas respuestas.

Del análisis de la institución del Presupuesto Nacional se propondrán conceptos para entenderlo como un instrumento para el Gerenciamiento por Resultados y el Control de Gestión.

La divulgación del Presupuesto Nacional captura la atención de importantes centros de opinión. Se analizarán ejemplos seleccionados de dicha divulgación desde Internet, para caracterizar sus contenidos, validar o modificar las afirmaciones de este trabajo, y extraer conclusiones.

El trabajo consta de la descripción de la investigación encarada, ordenada como se indica en el Índice, nueve Anexos con el detalle de lo afirmado en el texto y un Anexo de Bibliografía con la compilación de artículos y documentación obtenidos en Internet.

INDICE

Introducción.....	1
Contexto.....	4
Propuesta.....	6
Desarrollo analítico.	
1. La Formulación de Resultados.....	7
2. Relación entre las metas de los programas presupuestarios y los grupos de gastos para obtenerlas.....	10
3. Ejemplos de Relación entre las metas de los programas presupuestarios y los grupos de gastos para obtenerlas. Información del Presupuesto y propia de los Organismos.....	13
4. La presupuestación y los sistemas de información.....	21
4.1. Condicionamientos en la elección de propuestas para incluir en el presupuesto nacional.....	26
4.2. El sistema presupuestario argentino, instrumento para el Presupuesto por Resultados.....	29
5. Gerenciamiento por Resultados de máximo nivel en la divulgación por Internet.....	32
Conclusiones.....	37
Anexo 1 - Cuadro de Relaciones físico financieras.....	45
Anexo 2 – Cuadro Resumen de destinos del Gasto: Planillas N° 1 Anexas al Artículo 1° y la Planilla N° 13 Anexas al Artículo 4° del Proyecto de Ley.....	84
Anexo 3 – Detalle de Gastos por Programas: Planilla N° 7 del Anexo Estadístico del Proyecto de Ley.....	90
Anexo 4 – Cuadro de Inversiones Financieras y Amortización de la Deuda.....	112
Anexo 5 – Cuadro de asistencias financieras 2010 de la Administración de Programas Especiales.....	131
Anexo 6 – Segunda Carta Compromiso de la Administración de Programas Especiales.	140
Anexo 7 – INTA, Presupuestos Internos 2010, Resolución 991.....	237
Anexo 8 – INTA, Planes Tecnológicos Regionales.....	248
Anexo 9 – El Sistema de Seguimiento Físico Central y la Divulgación Particular de Avances.....	253
Anexo - Bibliografía en formato digital	268

Introducción

El gerenciamiento por resultados se ha ido instalando como un nuevo paradigma que otorga expectativas de mayor efectividad al quehacer empresario y al de las organizaciones públicas. Resumidamente comprende un modo de hacer las cosas basado en la determinación de objetivos precisos, el planeamiento para llegar a ellos, la dirección efectiva de las acciones de los participantes, la organización y la gestión de los recursos para obtener los fines, el control de los avances para adecuar las estrategias, y los controles periódicos para evaluar lo actuado.

El propósito de este trabajo es demostrar cómo la institución del Presupuesto Nacional aporta instrumentos congruentes con dicho enfoque, por el cual se producen prácticas y procedimientos que marcan las etapas de elaboración, decisión, administración, ejecución y evaluación, induciendo actividades de planeamiento, formulación de objetivos, metas y resultados, costeo previo de iniciativas y de transacciones, selección de alternativas y medios, monitoreo de avance de resultados, y rendición de lo realizado, en modo que constituye un incentivo para organizar adecuadamente los recursos públicos y cumplir de mejor manera las expectativas de la ciudadanía.

En otras palabras, se entiende que los procedimientos presupuestarios instituidos, al establecer requisitos para elaborar los anteproyectos de presupuesto, para modificarlos durante el año de su vigencia, para ejecutarlos conforme los objetivos y resultados esperados y para realizar y divulgar la autoevaluación, induce el gerenciamiento por resultados de las organizaciones públicas y facilita el posterior control de gestión.

Es así que el Proyecto de Presupuesto Nacional y luego el Presupuesto Vigente con su Ejecución Presupuestaria Física y Financiera, muestran lo propuesto y lo realizado de cada uno de los actores de los Organismos de la Administración Nacional con significativos detalles y en una misma base de datos, que conforma un Sistema de Información Gerencial de máximo nivel.

Para visualizar la función de asignación de recursos que ocasionará el cumplimiento del presupuesto nacional, y la oportunidad de agregar valor público en la utilización de los

mismos, se presenta en el esquema siguiente un cuadro de Flujo de la Renta Nacional con Sector Público (Figura 1), donde la circulación de fondos se inicia desde la población (empresas y familias) hacia el Sector Público, en la forma de pagos: de impuestos, de tasas por servicios, o por compra de bienes y servicios; o aportes y préstamos al Sector Público; medios con que el Sector Público debe producir un trabajo por sí o por medio de otros actores, tal que regrese a la población un valor agregado mayor a los medios recibidos, lo cual se ha representado por el mayor grosor del flujo de devolución.

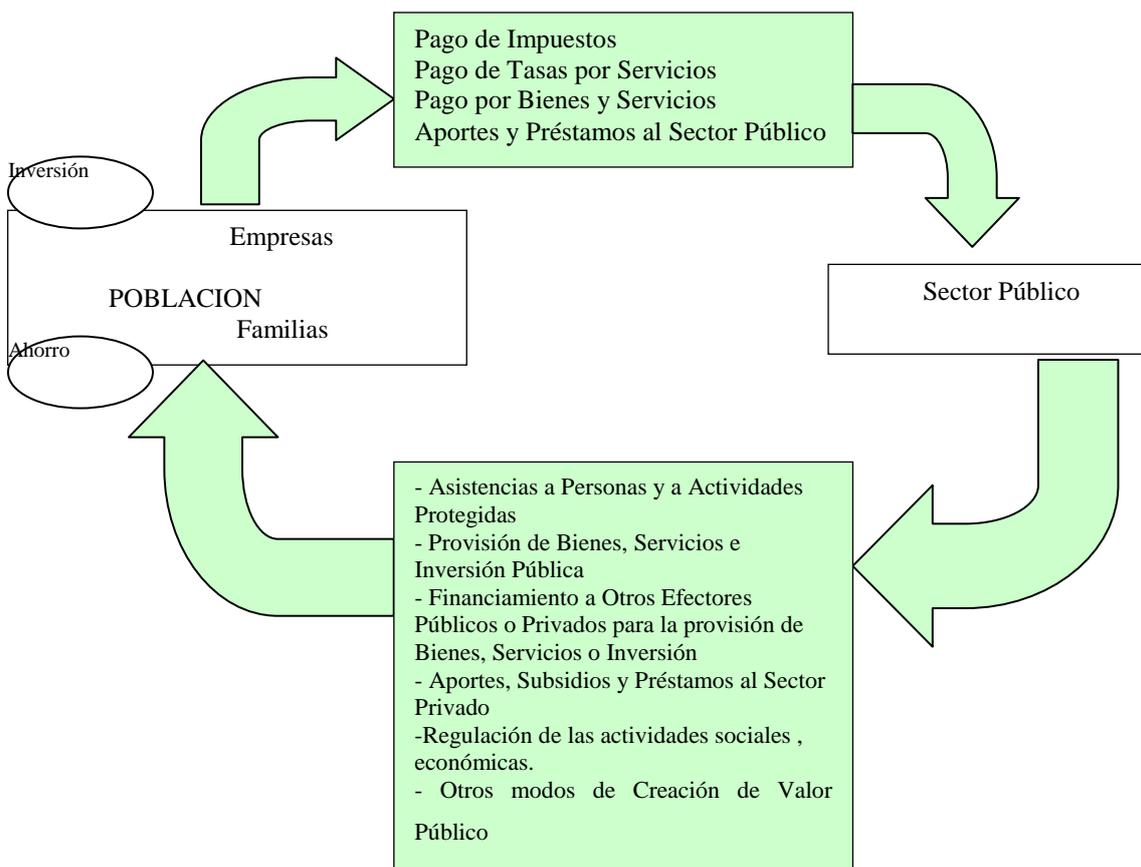


Figura 1 – Flujo de la Renta Nacional con Sector Público

Recorriendo la figura, se advierte, por una parte, que la asistencia a personas y actividades protegidas produce valor público al facilitar la atención de necesidades básicas y con ello la inclusión de los sectores sociales débiles, objetivo imprescindible para que la democracia sea efectiva en igualar oportunidades.

Se agrega la provisión de bienes y servicios e inversión pública, que realiza por sí mismo o por medio de efectores, de naturaleza pública como la salud y la defensa, de

naturaleza cuasi pública como la educación y los servicios de registro público, o bien de naturaleza privada pero en manos del sector público como la aeronavegación.

Se mencionan también en la lista de ofertas del Sector Público de la figura, las decisiones de aportes, subsidios y préstamos a otros sectores de la sociedad para cubrir la demanda de necesidades económicas y sociales que son provistas por el sector privado o por entes del sector público, y las acciones de regulación de las actividades sociales y económicas que se emprenden para facilitar su desarrollo y la participación ordenada de sus actores conforme las normas establecidas, actividades donde también es óptimo aplicar el gerenciamiento por resultados.

La oferta se completa con adicionales productos intangibles, como es la presencia del Sector Público en la resolución de conflictos entre sectores, en la apertura de oportunidades de negocios, en el control y la redistribución de poder concentrado y abusivo entre sectores, regiones, o partes de la población, en la incorporación de derechos a segmentos de la población postergados, en la facilitación de la participación ciudadana, todo lo cual evidencia la creación de valor público.

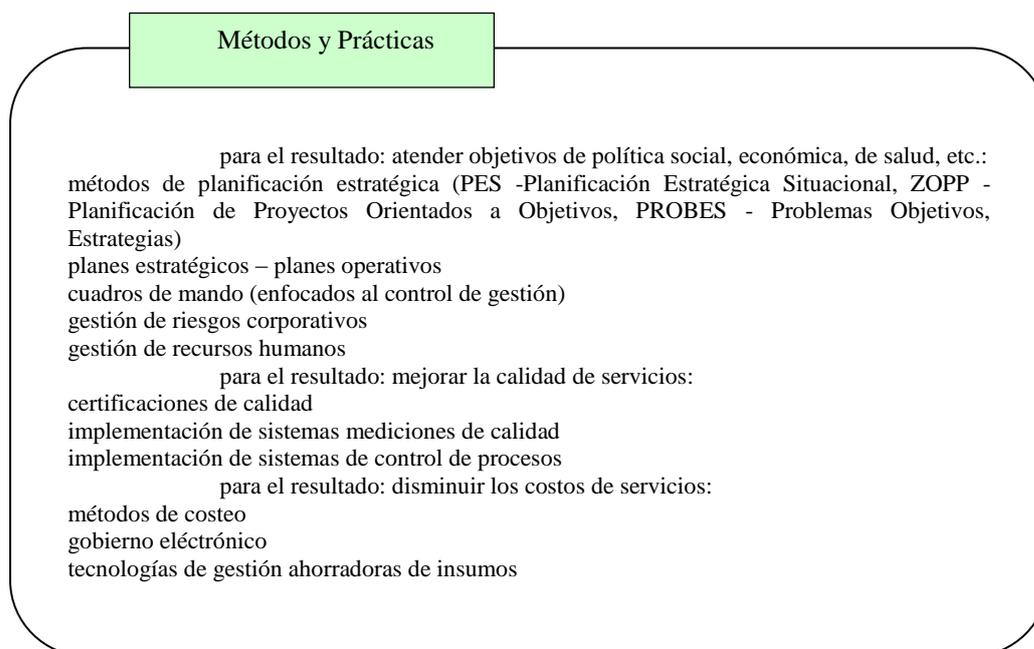
Dichos productos intangibles también se obtienen de las políticas públicas y se concretan por la labor de agentes de gobierno y por la capacidad operacional de instituciones públicas cuyos gastos de funcionamiento están dentro del presupuesto nacional.

En esta breve enumeración de obligaciones a cumplir, el Sector Público tiene la responsabilidad de elegir entre alternativas de políticas, instrumentos y gastos donde el gerenciamiento por resultados ofrece instrumentos para conseguir los objetivos perseguidos.

Fundado en la experiencia personal en normas, procedimientos y sistemas de presupuesto, con este trabajo se pretende ofrecer aportes en la implementación práctica de este enfoque, integrando y profundizando algunos de los contenidos abordados en el Curso de Posgrado en Gerenciamiento Por Resultados y Control de Gestión.

Contexto

Se cuenta con una amplia bibliografía de métodos y prácticas para facilitar el gerenciamiento por resultados en las organizaciones privadas y públicas, que pueden adaptarse a toda clase de resultados o especializarse en algunas clases de éstos. Algunos ejemplos:



Tratándose de organismos públicos el primer resultado básico que se espera de los mismos es que cumplan sus misiones y competencias en modo eficiente, eficaz y efectivo. Pero de la complejidad de esas misiones y competencias surge que no hay un modo único de cumplirlas sino aquél, con que esa organización materializará con actos sus responsabilidades asignándoles una dirección. Si especificara para qué los hace, cuáles son los objetivos últimos, mediatos o inmediatos que se propone, resultaría útil como guía de las actividades que elija hacer y una referencia concreta para una más clara medición de su desempeño.

En la observación de la diversidad de organismos públicos, algunos direccionarán la producción pública o privada de otros actores, algunos brindarán bienes o servicios,

otros regularán actividades, y unos pocos, en general los de mayor tamaño, atenderán todas las variantes anteriores.

Puede señalarse como otra particularidad, que algunos organismos de la administración nacional argentina, en sus estructuras organizativas tienen en el segundo nivel a gerencias técnicas que eventualmente pudieran parecerse a agencias, pero se cree que en la generalidad, la vinculación gerencial entre las autoridades superiores y las gerencias operativas es integrada y no se verifican como relaciones de agencia¹. Esta característica organizativa hace más difícil aislar por unidades de gestión resultados medibles cuantitativamente, dentro de la complejidad de objetivos cualitativos sustanciales en los que participan todas las gerencias.

No obstante, la institución del presupuesto nacional puede inducir la explicitación de información precisa de objetivos y de los procesos pertinentes, para concretar prácticas de gerenciamiento por resultados en todos los niveles de las organizaciones y facilitar las instancias de decisión y gestión.

Se espera con este trabajo, clarificar conceptos sobre los diferentes planos de la gestión de las organizaciones públicas en los cuales se van escalando los procesos de decisión y los instrumentos para gestionar las decisiones, sostenidos por una extensa información de la cual la opinión pública suele estar ajena por no contar con comunicadores que complementen la divulgación oficial.

Este trabajo se elaboró con base en información disponible para el público en el sitio web de la Oficina Nacional de Presupuesto (<http://www.mecon.gov.ar/onp/html>) donde se encuentran publicados los presupuestos del gobierno nacional.

Con referencia a la audiencia de dicho sitio web, puede comentarse que, de datos producidos por el Proyecto Informática del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), se ha visto que dicho sitio tiene como audiencia característica, universitarios

¹ La "Relación de Agencia" entre dos actores económicos: el principal y el agente: se define para ellos como una relación contractual (de mercado) o institucional (organización o empresa) que los une, los incentivos planteados por la relación de agencia y sus conductas económicas. Las "agencias", adquieren una destacable autonomía operativa en su organización y funcionamiento.

y casas de estudio, empresas de bienes y servicios, consultoras profesionales, extranjeros, agentes de organismos públicos, por lo cual se entiende que la población, en general, no es usuaria de esta información, y por tanto no accede a estos conocimientos, sino a través de comunicadores.

Se han recopilado las noticias y artículos de interés referidos al Proyecto de Ley de Presupuesto 2010 para poner en evidencia que la audiencia general recibe del Presupuesto Nacional meramente enfoques sobre el impacto de las decisiones y agregados más relevantes, por lo general con comentarios críticos, que luego de breves lapsos de atención en primer plano dejan de ocupar los espacios de información.

Propuesta

Para la demostración de cómo la institución del Presupuesto Nacional actúa como un instrumento adecuado para el gerenciamiento por resultados y el control de gestión, se ha elegido recorrer algunos de los interesantes contenidos del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. Se intentará describir el entramado de escalas de enumeración en donde se hacen presentes modos particulares de gerenciamiento de medios a fines.

Se recorrerán características de la actividad de presupuestación y de los sistemas de información actuales, para circunscribir los límites de la relación entre el importe de gastos y los resultados de las acciones públicas, a una relación que no siempre es directa o proporcional, en razón de otros factores de mayores condicionamientos que afectan los resultados esperados de muchos organismos.

También se describirán gastos de otra naturaleza, directamente relacionados con la dimensión de la población objetivo y proyectos de inversión pública de diverso tamaño, que tienen una relación directa con los importes de gastos.

Se ofrecerán síntesis de comentarios críticos sobre los gastos del gobierno, no acompañados del examen de las políticas públicas, donde podrá verse la ausencia de ponderaciones imprescindibles para que la audiencia pueda apreciar su pertinencia.

Acercar esta información al ciudadano común, a la audiencia especializada, como así también a comunicadores, ofreciendo conceptos para su mejor interpretación, es el fin pretendido por este trabajo.

Desarrollo analítico

1. La Formulación de Resultados.

En el Mensaje de remisión del Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso se obtiene información de la política económica presupuestaria general que es una manifestación de los fines que se persiguen con las disposiciones del proyecto de ley. Hay allí expresiones de objetivos generales, que en secciones posteriores se desarrollan en detalles.

En varios de los siguientes tomos del Presupuesto Nacional pueden consultarse los propósitos y las metas de los programas presupuestarios y la política presupuestaria de los organismos públicos, en conjunto, resultados que dan cuenta de la justificación de los gastos que se proponen para el ejercicio presupuestario.

Los resultados esperados de la gestión de cada organismo público pueden definirse de muchas maneras, sea con especificar detalles de los instrumentos para cumplir las misiones y competencias, o por medio de producciones de bienes o servicios, como también por alguna enunciación de los efectos esperados en la finalidad para la que se encaran iniciativas. En una cadena medios-a-fin la definición de “para qué”s de una acción de gobierno tiene sucesivas expresiones. En el siguiente ejemplo partimos de una capa instrumental:

Podrá verse que 1) la realización de operativos de verificación de lealtad comercial pueden estar dirigidos para 2) verificar la formación de los precios de sectores relevantes, para 3) detectar prácticas indebidas en la formación de los precios, para 4) aplicar acciones que redunden en la protección de la oferta de bienes y servicios, para 5) beneficiar una correcta asignación de recursos entre las actividades económicas, para 6)

facilitar el incremento de la producción de bienes y servicios, para 7) procurar aumentar el empleo nacional, para 8) aumentar las oportunidades de inserción social y económica, para 9).... Y así sucesivamente, donde para cada nivel de enumeración de resultados esperados pueden hallarse una o varias magnitudes para su cuantificación, o bien tener una apreciación cualitativa del impacto a lograr sobre lo cual la ciudadanía tenga también una apreciación subjetiva del valor público que se persigue obtener.

Esquemáticamente dicha cadena de consecuencias relacionadas puede apreciarse en la Figura 2, donde el logro de un nivel de resultados es un medio para la obtención de resultados del siguiente nivel, y donde factores no controlables ajenos tal vez a la competencia del agente de gobierno, pueden contribuir o no a su concreción.

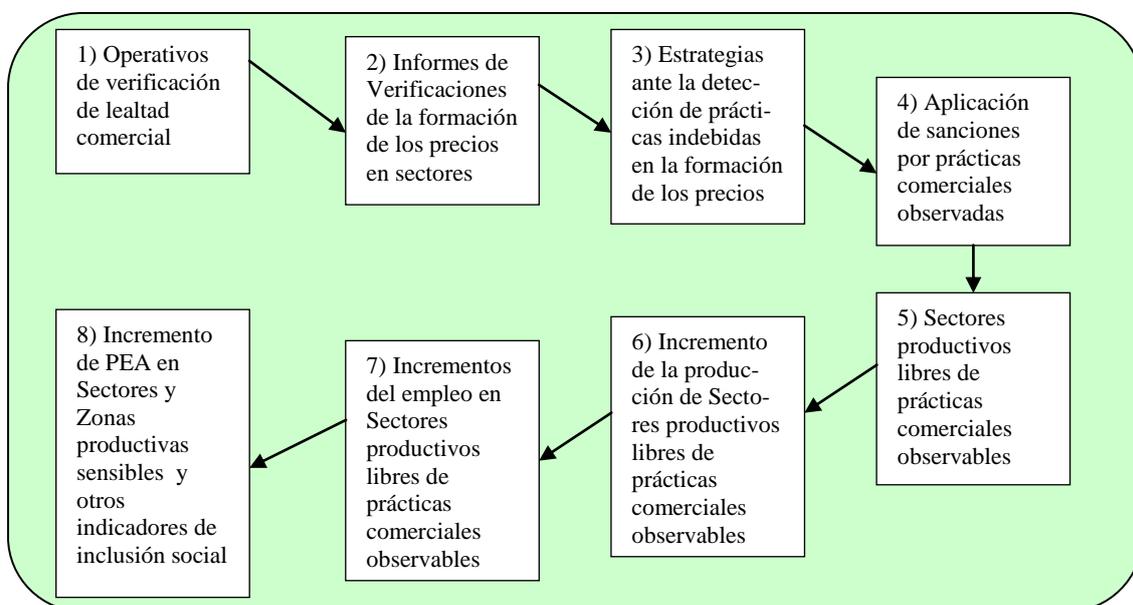


Figura 2 – Encadenamiento de Resultados esperados.

Debe señalarse que las acciones sobre la realidad social, económica, ambiental, cuanto más ambiciosas se proponen, más aspectos no controlables pueden interponerse. La realidad no se detiene mientras ocurren las acciones de gobierno. Se hace necesario contar con estrategias para adaptarse al comportamiento de esa realidad y disponer de instrumentos de gerencia para sortear los obstáculos y ejecutar planes flexibles a esas respuestas.

De esa gran cadena de medios-a-fines (“para qué” de las acciones de gobierno), el presupuesto nacional ofrecerá expresiones posibles y claras para afirmar los propósitos/resultados esperados, por medio de descripciones textuales cualitativas o bien con magnitudes (en cuanto fuere pertinente), en vista de lo cual sostenemos que el presupuesto nacional es una expresión de Presupuesto por Resultados (PPR).

Observando la Figura 2, probablemente la enunciación de objetivos, metas, actividades y resultados se especifique hasta el nivel 4 de la cadena, donde los niveles superiores constituyen resultados últimos que deben guiar implícitamente la elección de resultados de nivel anterior.

Sucede que para obtener los resultados esperados de nivel 5 a 9 confluyen acciones de más actores públicos y privados, lo que hace menos determinable la esfera de control del agente de gobierno que hace dicha formulación y, como se ha dicho, se trata de condicionantes a tener en cuenta para las estrategias de la propia competencia.

Se ha elegido el Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2010, como ejemplo de documento sobre el que se realizarán las secciones 2, 3 y 5 de esta investigación.

Sintéticamente, el presupuesto nacional contiene objetivos de política presupuestaria, objetivos de cada programa de gobierno, metas y resultados esperados (estos últimos expresados generalmente en forma cualitativa), los gastos que se harán para conseguirlos, y los recursos necesarios para pagar o financiar dichos gastos. Esto da cuenta de una relación entre fines con destino a la ciudadanía y un tipo de medios, como son los gastos propuestos, como se describirá a continuación.

Al respecto, la enumeración de gastos es solo una parte de los medios, ya que entre los medios para obtener resultados, existen muchas dimensiones que los expresan: capacidad política, capacidad técnica, administrativa, profesional, capacidad operacional, tecnología, instituciones, normativas, comunicaciones, consensos con las partes involucradas y relaciones humanas por citar algunos.

2. Relación entre las metas de los programas presupuestarios y los grupos de gastos para obtenerlas.

Se ha elaborado un Cuadro de Relaciones físico financieras donde se relacionan los propósitos y las metas de los programas presupuestarios con los grupos de gastos (de nivel Inciso en la clasificación presupuestaria de Objeto del Gasto) previstos para obtenerlos. Para esta elaboración se han compilado por un lado las 1567 metas de gobierno expuestas en el Proyecto de Ley de Presupuesto para 2010, junto a los 2062 grupos de gastos de los programas y subprogramas presupuestarios de dicho presupuesto nacional, que alineados ²según su correspondencia se muestran en Anexo 1. Se consigue con ello relaciones básicas insumo – producto, donde es de destacar que esos grupos de gastos totalizan cientos de miles de transacciones de insumos particulares³.

Podrá verse en el Anexo 1, que algunos programas presupuestarios no exponen magnitudes físicas. En tales casos se deben consultar los documentos del Proyecto de Ley donde se describe cualitativamente el propósito de los mismos.

Puede señalarse que cada proyecto de Ley de Presupuesto Nacional contiene cuadros con todas las totalizaciones posibles. Para este trabajo, y con relación al Anexo 1, se ha elaborado un cuadro Resumen, que figura en Anexo 2, donde puede verse que, \$ 273.129.423.917 se aplican a Gastos Corrientes y de Capital para las Finalidades Administración Gubernamental, Servicios de Defensa y Seguridad, Servicios Sociales y Servicios Económicos y Servicios de la Deuda Pública. A dichos destinos, debe agregarse que el Estado como unidad administradora de recursos, realiza colocaciones financieras, donde \$ 35.229.870.920 se destinan a Inversiones Financieras y \$122.639.571.107 se previeron para Amortización de la Deuda. La suma de todas las

² Nótese que la alineación es al nivel de cada apertura programática con varias líneas de grupos de gastos.

³ Los criterios de las clasificaciones presupuestarias y el contenido de los anteproyectos de presupuesto que se exponen en dicho Proyecto de Ley y se traen al Cuadro de Relaciones, surgen de los Manuales de Clasificaciones Presupuestarias de la Administración Nacional y de Formulación Presupuestaria para la Administración Nacional.

aplicaciones de fondos citadas ascienden a \$ 430.998.865.944, tal el totalizador del Anexo 1.

En el Anexo 2, se incluyen también, las Planillas N° 1 Anexas al Artículo 1° y la Planilla N° 13 Anexas al Artículo 4° del Proyecto de Ley publicadas ambas en el sitio web de la Oficina Nacional de Presupuesto, de donde se elaboró el Cuadro Resumen.

Los propósitos de cada programa presupuestario pueden examinarse con detalle en el conjunto de fascículos Jurisdicción/Entidad del Proyecto de Ley mencionado, que sintéticamente se comprenden con su denominación, como se expone en la Planilla N° 7 del Anexo Estadístico del Proyecto de Ley que se envía al Congreso, y que se adjunta en Anexo 3. Dicha planilla detalla el total de \$ 273.129.423.917, conformado por los programas de acción de gobierno y de servicios de la deuda. Ejemplos de denominaciones de los programas, que ilustran sus objetivos: a) Asistencia Social Integral al Personal del Congreso de la Nación, b) Producción de Medicamentos en Laboratorios Militares, c) Control, Fiscalización de la Actividad Aseguradora y Reaseguradora, d) Análisis y Regulación de la Competencia Comercial Internacional.

Para los gastos destinados a Inversiones Financieras o Amortización de Deuda, se ha elaborado la planilla del Anexo 4, en la que se exponen para cada Organismo, las Otras Categorías Presupuestarias que informan el detalle de dichos gastos.

Como podrá observarse, y este ha sido el motivo de la inclusión de los cuadros citados, tanto en los Cuadros extraídos del Proyecto de Ley publicado, como en el Anexo 1 elaborado para este trabajo, la información del Presupuesto del Estado Nacional es exhaustiva en datos físico financieros. Para facilitar su visualización se han diferenciado por color cada Relación físico financiera del Anexo 1.

Se trata de una compilación, ya que la información de dicho Cuadro se encuentra en los diversos fascículos y planillas del Proyecto de Ley, de cada Jurisdicción y Organismo Descentralizado.

El interés de reunir en un solo cuadro físico financiero estas relaciones se funda en tres aspectos: por un lado poner en evidencia la amplia extensión que caracteriza la información provista para la justificación de los gastos propuestos, debiéndose aclarar que el presupuesto expone solo una selección de producciones relevantes. En segundo lugar permitir apreciar la amplia gama de “para qué”s sistematizados en propósitos, metas, resultados que caracterizan las acciones del Gobierno Nacional. Y en tercer lugar mostrar que el sistema presupuestario permite examinar el gasto en las actividades públicas en los términos que la ciudadanía entiende el concepto de gasto: salida de fondos para conseguir un propósito o meta.

En particular, en el Anexo 1, el Cuadro de Relaciones entre los propósitos/ metas de los programas presupuestarios y los grupos previstos de gastos para conseguir los primeros, muestra que es frecuente la relación de “muchos (propósitos, metas)” con “muchos (insumos, gastos), permitiendo contemplar el gasto en las actividades públicas, en términos de los importes de las salidas de fondos previstas, tanto para el conjunto indiviso de cada política presupuestaria (en general cualitativa) como para sus producciones de bienes, servicios y resultados esperados (en buena proporción cuantificables).

Puede mencionarse que en el Anexo 1 se muestran también para las mediciones físicas de las acciones de gobierno, un trienio de proyección, un bienio de datos históricos, y la estimación del ejercicio que se está ejecutando al momento de hacer el Proyecto de Ley. En el mes de octubre de cada año se elabora el presupuesto plurianual para formular la incidencia presupuestaria prevista de los programas plurianuales. En dicho documento se relacionan mediciones físicas plurianuales con los gastos previstos en cada año de un trienio.

La formulación de presupuestos plurianuales además de facilitar extender el horizonte de planeamiento de actividades más allá del ejercicio presupuestario, permite apreciar que algunas iniciativas obtienen los resultados esperados luego de más de un ejercicio presupuestario, o bien los resultados obtenidos en el primero condicionan las estrategias de los siguientes períodos, rompiendo con ello la idea de que los objetivos se consiguen en lo inmediato y con independencia del camino recorrido.

3. Ejemplos de Relación entre las metas de los programas presupuestarios y los grupos de gastos para obtenerlas. Información del Presupuesto y propia de los Organismos.

Como ejemplo de la lectura que puede hacer un ciudadano común de cada relación físico financiera (producciones, metas, resultados y gastos estimados) se presenta el siguiente caso que consta en las líneas 2603 a 2608 del Anexo 1, que junto a datos adicionales del Fascículo del Organismo 913 - Administración de Programas Especiales, se obtiene:

Jurisdicción: 80-Ministerio de Salud	
Entidad: 913- Administración de Programas Especiales	
Programa: 63- Asistencia Financiera a Agentes del Seguro de Salud	
Finalidad Función: 3.1 – Salud	
DESCRIPCION DEL PROGRAMA	
Este programa lleva adelante la implementación y administración de los recursos orientados a atender los planes y programas especiales de salud de la totalidad de los beneficiarios comprendidos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud.	
Desarrolla acciones tendientes a subsidiar, con recursos provenientes del Fondo Solidario de Redistribución, prestaciones de alto impacto económico tales como trasplantes e intervenciones de alta complejidad, tratamientos de pacientes hemofílicos, de personas con diversas discapacidades, de pacientes afectados de VIH-Sida y/o enfermedades relacionadas y de personas que dependen física y psíquicamente del uso de estupefacientes. Además, se financian tratamientos prolongados con medicamentos y planes de prevención contra el mal de Chagas y la atención del nacimiento.	
Las acciones en ejecución permiten garantizar el libre acceso a una prestación básica y obligatoria a alrededor de 18.400.000 beneficiarios, comprendidos en el Sistema Nacional del Seguro de Salud.	
Para el año 2010, está previsto avanzar en la detección y atención del beneficiario chagásico y la cobertura de marcapasos cuando la patología cardíaca lo requiera e implementar nuevas modalidades terapéuticas para el tratamiento del VIH-Sida.	
RECURSOS HUMANOS: 204 Cargos en Planta Permanente	

Descripción de Medición Física	Descripción de Unidad de Medida	Programado 2010	O del G	\$ presupuestados en Proyecto de Ley 2010
Asistencia al Drogadependiente	Subsidio Mensual	2.970	1	14.429.910
Asistencia para Tratamiento de Afectados por VIH/SIDA	Subsidio Mensual	75.215	2	10.528.000

Atención al Discapacitado	Subsidio Mensual	106.250
Asist. p/ Prestaciones de Alta Complejidad	Paciente Asistido	35.050
Asistencia para Tratamiento de Pacientes Hemofílicos	Subsidio Mensual	1.950
Asistencia para Tratamiento Prolongado con Medicamentos	Subsidio Mensual	40.025

3	7.506.000
4	650.000
5	1.024.289.000
Total	1.057.402.910
Siglas: OdelG: Objeto del Gasto 1: Gastos en Personal 2: Bienes de Consumo 3: Servicios No Personales 4: Bienes de Uso 5: Transferencias	

Es de destacar que la información del esquema precedente es un conjunto de datos básicos que permiten comparar iniciativas de gobierno. Para dictaminar la procedencia de la iniciativa respecto de otras alternativas de acciones de gobierno para el mismo fin o para fines diversos, se precisa mucha información adicional, normativa, socioeconómica, científica y tecnológica, de la que dispone cada organismo a la hora de elegir sus políticas, pero que sería engorroso agregar a un proyecto de ley que con el universo de iniciativas ya alcanza los 5000 folios. No obstante, estos datos básicos (digamos de escala 1) son relevantes porque justifican los fondos presupuestarios solicitados y porque sobre las acciones propuestas en dicho proyecto se realizarán durante y al final del ejercicio presupuestario, los informes de ejecución y evaluación presupuestaria sobre los que se rendirá cuentas de lo actuado y se efectuará el control de gestión.

Los centros de estudios especializados pueden explorar la información provista por el Presupuesto Nacional para producir sus opiniones y comentarios sobre si son las más atinadas iniciativas para afrontar las necesidades de la ciudadanía y en la práctica son los usuarios habituales del sitio web de la ONP. Por su parte cada ciudadano puede consultar qué se propone realizar el gobierno en cada una de sus áreas y qué gastos ocasionarán dichas acciones.

La información provista por el Proyecto de Ley es sencilla para una gran audiencia, que suele no contar con claridad sobre qué esfera atiende sus intereses, sea diferenciando

gobierno nacional, provincial, o municipal, o bien cuáles organismos atienden sus intereses, sean públicos, fundaciones, paraestatales, o privados.

La necesaria homogeneidad y simplificación en la presentación del Presupuesto Nacional arroja en el ejemplo precedente, que ese programa de gobierno prevé un gasto de 1.057.402.910, dentro del cual \$1.024.289.000 (el 96,9%) se transfieren a Obras Sociales por los motivos que atiende dicho programa. Para este programa, los factores empleados para su realización (capacidad operacional, recursos humanos) son los mismos para obtener varias producciones como se indica en el cuadro anterior, para la escala de enumeración que se ha elegido, de manera que no se aprecia la distribución de gastos por cada prestación o tratamiento médico.

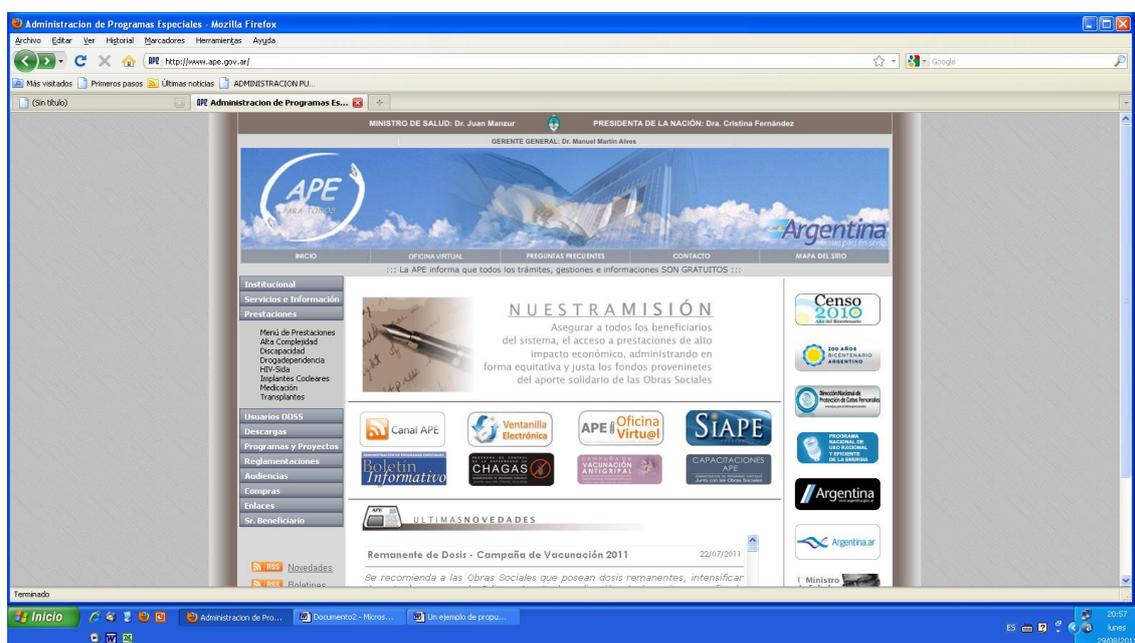
Ese detalle debe requerirse a la administración del citado organismo así como la documentación de respaldo de las salidas de fondos que se realicen. Sin embargo, a los fines de un eventual cálculo del Costo de la Producción Pública, es significativa la información provista para la decisión de un Proyecto de Ley de Presupuesto: informa el monto de recursos públicos destinados a los fines detallados, los recursos humanos que se desempeñan para cumplir esas funciones, las partidas de gastos que por la tecnología de producción son necesarias para administrar los objetivos y las cantidades de beneficios que se esperan atender diferenciados por asistencias.

Con estas especificaciones expuestas frente a la ciudadanía, se espera además del examen de aprobación o no por parte de los legisladores, que los centros especializados así como los ciudadanos produzcan opiniones que tiendan a una mejor asignación del gasto, en el entendimiento de que el Gobierno interpreta las necesidades públicas como mejor puede hacerlo sustentado en la profesionalidad de sus actores y en las normativas vigentes, pero que puesto a consideración de la ciudadanía de un modo transparente y detallado, se facilita una mejor asignación de recursos.

En esa intervención de la opinión externa, son muy útiles también los estudios de costos para determinar si puede obtenerse mayor beneficio sobre la comunidad objetivo, con otros medios más eficientes. Los métodos de costeo arrojan tan distintos resultados como metodologías existen, dependiendo de las variables que se introduzcan en el

examen, pero aún siendo opinables, favorecen el debate de si las operaciones públicas están utilizando eficientemente los recursos, así como si hacen falta otras regulaciones para dar satisfacción a la población con otros instrumentos, y determinar variantes de acción que con menor costo consigan incrementar beneficiarios.

Expuesta sintéticamente la relación físico financiera del ejemplo, en la escala de enumeración contemplada en el Presupuesto Nacional, a continuación se muestra la escala de enumeración de resultados más detallados que informa el Organismo en su sitio web www.ape.gov.ar/, donde para 2010 describe los beneficiarios, la cantidad de expedientes de asistencias solicitados, los importes solicitados y los pagados. Se presenta la información completa en el Anexo 5.



El cuadro de asistencias financieras que publica el organismo tiene la estructura que sigue, donde para 2010 se describen 260 Obras Sociales que solicitaron asistencias para un total de 70.586 expedientes de solicitudes considerados, y el monto que efectivamente se pagó.

A. P. E.

INFORME DE SITUACION DEL ORGANISMO

TRANSFERENCIAS A OBRAS SOCIALES PERIODO: 01/01/2010 AL 31/12/2010				
OBRA SOCIAL		Cant. EXP.	Solicitado	Pagado
1	000208 OS DEL PERSONAL DE LA INDUSTRIA GRAFICA DE LA PROVINCIA DE CORDOBA	42	890.214,05	589.152,57
260			
TOTAL		70.586,00	1.609.985.380,54	1.090.269.995,18

La Administración de Programas Especiales publicó en 2007 una segunda Carta de Compromiso con el Ciudadano donde describe los Objetivos propuestos, los Usuarios de sus servicios, las Normativas que rigen su labor, los Atributos de Calidad deseable de sus servicios, el modo de Control de la Utilización de los Recursos, Instructivos, Manuales, Sistemas de Información y Comunicación, y Mecanismos de Participación Ciudadana, entre otros temas, que transcribimos en Anexo 6.

Puede afirmarse que a este nivel de enumeración (digamos de escala 2) de acciones, se obtiene una idea más precisa de las funciones de un organismo, los recursos utilizados, la tecnología de producción y las asistencias financiadas y se entiende que se trata de detalles que su publicación corresponde a cada organismo responsable.

Aún así en dicha escala se obtienen conceptos generales. Para un investigador de atributos de: eficiencia, eficacia, efectividad, economía, legalidad, calidad de servicio, la información hasta aquí suministrada y publicada en los sitios web, no es suficiente para reunir los elementos que permitan un diagnóstico preciso, se hace necesario bajar más a detalle (digamos de escala 3 y sucesivas), donde haría falta el estudio de casos y cálculos estadísticos de prestaciones de las Obras Sociales y relacionarlos con políticas de salud y socioeconómicas que derraman sobre la ocurrencia de casos por mencionar ejemplos de variables de un universo más amplio relacionado a las funciones del Organismo.

Es de destacar el avance positivo en los sistemas informáticos de las instituciones que suelen contar con bases de datos minuciosas donde puede recolectarse y sistematizar la

información para investigar nuevas hipótesis sobre la administración de cada problemática.

Como producto de dichos análisis, los trabajos de investigación que se presentan ofreciendo mejores caminos para afrontar la situación objetivo si consiguen consenso, pueden incidir en modificaciones en la gestión de las instituciones, con la velocidad que permiten las variables que las condicionan: ya sea normas a modificar, capacitación en recursos humanos, acuerdos con efectores privados u otras instituciones públicas, desarrollos de sistemas, etc.

La construcción de consensos puede actuar como un factor crítico en aquellas situaciones donde el beneficio de un sector se consigue con quitas de beneficios a otros sectores. Las soluciones pueden causar otros problemas, pero éstos deben ser de menor perjuicio⁴.

-.-

Un adicional ejemplo de la lectura que puede hacer un ciudadano común de cada relación físico financiera se presenta en el siguiente caso que consta en las líneas 1989 a 2000 del Anexo 1, que junto a datos adicionales del Fascículo del Organismo 606 - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, se obtiene:

<p>Jurisdicción: 51-Ministerio de Industria y Turismo Entidad: 606- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Programa: 17- Investigación Aplicada, Innovación y Transferencias de Tecnologías - AITT Finalidad Función: 3.5 - Ciencia y Técnica</p> <p style="text-align: center;">DESCRIPCION DEL PROGRAMA</p> <p>El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desarrolla la Investigación Aplicada, Innovación y Transferencia de Tecnología y Extensión mediante una red de quince (15) Centros Regionales que integran cuarenta y siete (47) Estaciones Experimentales y doscientos cuarenta (240) Agencias de Extensión ubicadas en todo el ámbito nacional.</p> <p style="text-align: right;">Los Centros Regionales tienen la responsabilidad de conducir la estrategia establecida en sus</p>
--

⁴ HUERTAS B. Franco, “El Método PES – Entrevista con Matus”, en ASAP, documentación interna, Curso de Posgrado en Gerenciamiento por Resultados y Control de Gestión.

Planes Tecnológicos Regionales, incorporando los aportes sustantivos de Programas Nacionales y Áreas Estratégicas. Aseguran la articulación con los entes provinciales, locales, públicos y privados, en la implementación de la estrategia de innovación tecnológica y desarrollan sus propios proyectos destinados a resolver problemas a nivel local o regional.

Paralelamente, las actividades de Extensión y Apoyo al Desarrollo Rural se desarrollan mediante la adaptación de tecnologías al nivel de sistemas productivos, transferencia y capacitación a través de la red de Agencias de Extensión, ubicadas en todos los ámbitos regionales.

Además, el INTA conduce, a través del "Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Local Sustentable (PROFEDER)", proyectos como Cambio Rural, Minifundio, PROHUERTA y

PROFAM que tienen objetivos concurrentes y constituyen desde el punto de vista metodológico un eslabón entre la generación y la adopción de tecnología.

Las actividades ligadas a la investigación aplicada y adaptativa, innovación y transferencia de tecnología conforman los programas de Cereales y Oleaginosas; Cultivos Industriales; Hortalizas, Flores y Aromáticas; Carnes; Leches; Forrajes y Pasturas; Ecofisiología Vegetal; Ecorregiones; Gestión Ambiental; Forestales; Apícola; Fibras y Bionergía.

Por su parte, las actividades vinculadas con la transferencia de tecnología y extensión integran el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios y el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar. Ambos consolidan sus vínculos con los productores a través del diseño, readecuación e implementación de las estrategias del PROFEDER.

RECURSOS HUMANOS: 5.290 Cargos en Planta Permanente

Descripción de Medición Física	Descripción de Unidad de Medida	Programado 2010	O del G	\$ presupuestados en Proyecto de Ley 2010
Asistencia Técnica Directa a Medianos y Pequeños Productores-Cambio Rural-	Productor Asistido	12.695	1	537.587.462
Asistencia Técnica para Conformación de Huertas	Huerta Escolar	7.200	2	40.489.350
Asistencia Técnica para Conformación de Huertas	Huerta Comunitaria	3.000	3	61.467.818
Asistencia Técnica para Conformación de Huertas	Huerta Familiar	580.000	4	25.951.600
Asistencia Técnica a Productores Minifundistas	Productor Asistido	16.580	5	10.084.359
Atención de Usuarios	Persona Atendida	20.000		
Difusión de Información Institucional	Publicación	60		
Convenio de Vinculación Tecnológica	Caso	128		
Public.Técnica c/Referato	Publicación	350		
Public.Técnica s/Referato	Publicación	2.650		
Creaciones Fitogenéticas	Caso Registrado	21		
Asistencia Técnica a Pequeños Productores Familiares	Productor Asistido	7.235		
			Total	675.580.589

Siglas: OdelG: Objeto del Gasto 1: Gastos en Personal 2: Bienes de Consumo	3: Servicios No Personales 4: Bienes de Uso 5: Transferencias
---	---

Expuesta sintéticamente la relación físico financiera, en la escala de enumeración contemplada en el Presupuesto Nacional representada en el ejemplo por uno de los programas presupuestarios del organismo, se cuenta con la distribución interna del presupuesto 2010, adjunta en el Anexo 7 y la escala de enumeración de resultados más detallados que informa el INTA en su sitio web www.inta.gov.ar, del cual se compone el Anexo 8, con las especificaciones que tomamos como ejemplos para:

Proyectos Planes tecnológicos - Investigación y desarrollo tecnológico

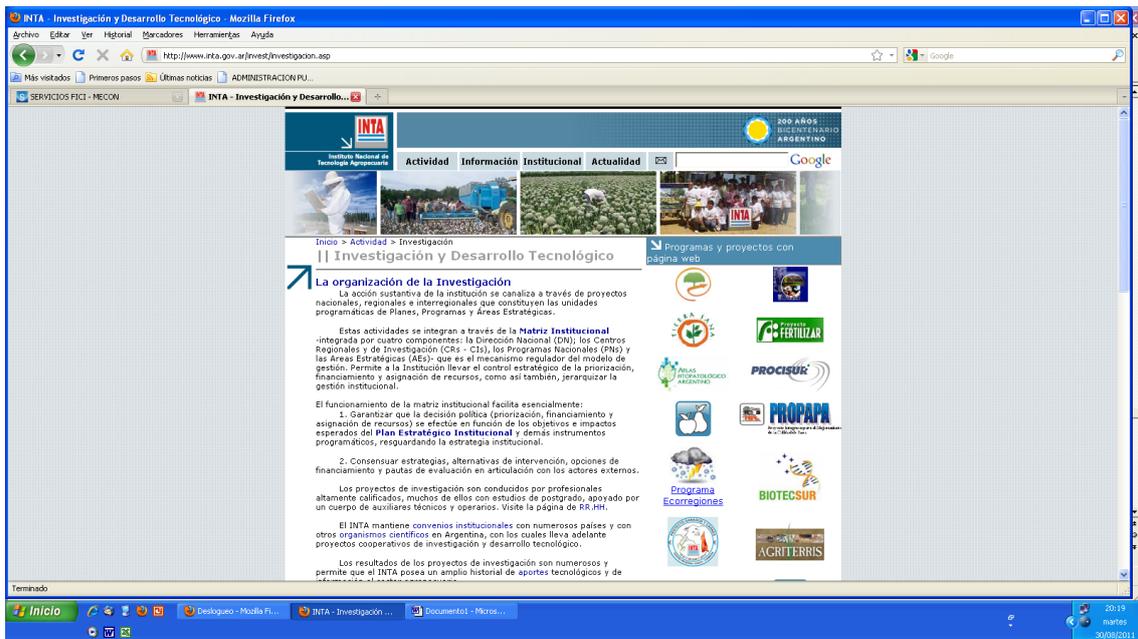
Los Programas Nacionales (PN)

Las Áreas Estratégicas

Los Planes Tecnológicos Regionales

Centros Regionales

- [Buenos Aires Norte](#)



Los proyectos de investigación aplicada y los estudios producidos se presentan en detalle en el sitio web del organismo. Allí puede consultarse también el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (<http://www1.inta.gov.ar/pei/>) que brinda información del contexto, su estrategia, organización, compromisos y su modelo de gestión descentralizada.

Es de destacar que la organización interna del organismo contiene planos de enumeración que no pueden ser expuestos en el presupuesto nacional, en mérito de facilitar la comprensión de la audiencia general de los aspectos más relevantes y suficientes para explicar el fundamento de los créditos presupuestarios solicitados.

Nuevamente se evidencia que la información presupuestaria se puede abrir en distintos planos de enumeración donde para mayor especificidad debe recurrirse a fuentes propias de cada organismo, sean éstas publicadas o de uso interno, requiriendo en tal caso, autorización para su consulta.

4. La presupuestación y los sistemas de información.

Como es de conocimiento, el sistema presupuestario está integrado por un conjunto de normas y procedimientos utilizados para expresar las Políticas Presupuestarias de las Instituciones Públicas, los Centros de Gestión de mayor relevancia que actúan como Unidades Ejecutoras de Programas, los Propósitos de los Programas Presupuestarios expresados en acciones de gobierno, las políticas públicas, metas o resultados que se proponen alcanzar, los recursos humanos que se desempeñan en los mismos y los gastos previstos para emprender las actividades o para asistir a los beneficiarios de los programas.

En el análisis de los gastos se aprecian dos significados diferenciados: en su expresión ex ante comprende el importe y conceptos estimados para su decisión e inclusión en el presupuesto nacional y en su expresión ex post, comprende el importe y conceptos realmente gastados, luego de haberse ejecutado el presupuesto.

En este trabajo se muestran las Relaciones Físico financieras que se exponen en un presupuesto nacional, las cuales son indicadores del gasto estimado en las actividades de gobierno.

Habíamos ejemplificado que para cada programa presupuestario es frecuente una relación entre “muchas” metas productos, resultados, objetivos (en conjunto outputs, outcomes), relacionados con “muchos” grupos de gastos (en conjunto inputs). El Cuadro de Relaciones Físico financieras del Anexo 1 expone un nivel de detalle simplificado y mostramos que cada organismo como responsable primario, dispone de sus particularidades para “n” sucesivos grados de detalle (niveles de granulación o escala) tanto de naturaleza “publicable” como de uso interno.

Por la parte de los grupos de gastos del nivel de granulación que muestra simplificada el Anexo 1, en la base del sistema presupuestario del Sistema Integrado de Información Financiera (eSIDIF), cada grupo de gastos se abre en imputaciones presupuestarias, que contienen todas las clasificaciones presupuestarias en que se especifican las erogaciones.

De manera que cada una de las transacciones en que se traducen las operaciones públicas cuentan con toda la información para su individualización. Esta riqueza informativa facilita implementar métodos de costeo con los que se identifiquen los factores realmente empleados en cada producción pública⁵.

Cada imputación presupuestaria indica la Institución, el Servicio Administrativo, la Apertura Programática, la Finalidad y Función, la Ubicación Geográfica (Provincias), la Fuente de Financiamiento, el Objeto del Gasto, el tipo de Moneda y la Clasificación Económica del Gasto.

La estructura general del presupuesto se presenta por Institución y por Programas, éstos abiertos en diversas categorías programáticas conforme la Técnica de Presupuesto por

⁵ Ver detalles en MAKON, Marcos Pedro: Guía metodológica para la estimación de costos por producto o servicio de las diversas entidades del sector público, BID – Hacienda y Crédito Público - Nicaragua, 2010.

Programa, y es sobre dicha granulación que se examinan los proyectos de presupuesto y la evaluación de la ejecución presupuestaria.

Desde el nivel de granulación de imputación presupuestaria, por medio de los sistemas de compras y contrataciones, es posible abrir dicha información al nivel de artículo o servicio adquirido o contratado, ya que se encuentran catalogados los bienes y los servicios.

Complementariamente, desde el nivel de detalle de cada expediente se puede ver el trámite de liquidación del gasto y es posible identificar los oferentes de dichos productos o servicios que describen los gastos, así como los beneficiarios de las transferencias de fondos. Cada Orden de Pago identifica la persona física o jurídica que recibirá el pago de cada gasto.

Desde la información de pagos, es posible conocer el detalle de las transacciones realizadas al nivel de entidades financieras intervinientes, las cuentas bancarias utilizadas, y detalles de información de los beneficiarios últimos de las operaciones públicas tramitadas.

Por el artículo 85 de la Ley 24.156, se establece que el sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas.

Por el inciso d) del artículo 87 de dicha ley, se establece que dentro de las características generales del sistema de contabilidad gubernamental, estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas.

En cumplimiento de la ley, el sistema de contabilidad gubernamental implementado informáticamente en el Sistema Integrado de Información Financiera (eSIDIF), contiene todas las transacciones económicas por el valor monetario en que se han realizado, de

manera que puede obtenerse el costo de todas y cada una de las operaciones públicas de gastos que se han producido.

Contando con las bases de datos detallados de información y la posibilidad cierta de obtener el costo de cada operación pública que se desee, es necesario describir particularidades de los gastos, para lo cual volvemos a la estimación de gastos ex ante.

Para elaborar el anteproyecto de presupuesto de gastos de cada organismo público, quienes tienen competencias para hacer dichos cálculos, toman cada rubro de gastos y emplean el método de presupuestación adecuado a la naturaleza del bien, servicio, o transferencia. Usarán conceptos salariales si se trata de gastos en personal, o bien tomarán contratos existentes o cotizaciones de mercado si se trata de adquisiciones o contrataciones.

Los gastos comparados entre organismos pueden diferir por distintos regímenes salariales, como también por diferente ingeniería de mantenimiento de edificios. Digamos por ejemplo que inversiones en capital fijo de años anteriores pueden verse reflejados en menores gastos de mantenimiento en próximos ejercicios.

El gasto en hacer las cosas también depende de la tecnología de producción, la especialización profesional, las buenas prácticas administrativas, y el expertís obtenido desde la apropiación de nueva tecnología. Se entiende que existe una dinámica en el saber hacer las cosas, donde coexisten viejas prácticas con nuevas, y donde algunos organismos lideran innovaciones que luego se irán derramando al resto de las instituciones.

La naturaleza de los productos o servicios que ofrecen los organismos puede también explicar diferencias en los gastos comparados: puede haber cursantes en instituciones educativas que solo asisten durante las horas de clases, con gastos diferentes que si además se provee a los cursantes habitación y alimentación.

No obstante estén disponibles y accesibles los costos incurridos en cada una de las operaciones públicas, una correcta evaluación de los gastos a presupuestar se sustenta

en información primaria existente tanto como proyectada, y se debe relacionar en alguna medida con los objetivos que se persiguen.

Además, cuando es posible, una forma de ponderar el gasto en insumos, es relacionarlos con el beneficio social – económico – ciudadano – ambiental, etc, de las operaciones públicas ya que las mismas producen valor público, pero su cuantificación no siempre se relaciona con precios de mercado sino también con valoraciones no cuantificables, subjetivas o preferencias políticas.

Dicha relación ofrece el beneficio neto de la acción, que debiera ser positivo, y es oponible a otras alternativas que compitan porque esas otras ocasionan menores beneficios netos.

Considerando la riqueza informativa de las bases de datos de presupuesto y su ejecución del Sistema Integrado de Información Financiera (eSIDIF), tanto en la competencia presupuestaria como en el análisis que puede hacer la audiencia general, se puede considerar la información de gastos ex ante o ex post, relacionarla con los beneficios que se cree se obtendrán con cada iniciativa de gobierno sobre la realidad y efectuar la opinión respecto de si la ecuación da un beneficio neto, alto o escaso, y justificar mejores alternativas o modificaciones a las acciones actuales.

Si pasamos a las escalas de enumeración con la que trabajan los organismos, allí veremos que los resultados, metas o productos se abren en otras dimensiones más específicas, sobre los cuales cada Organismo realiza su presupuestación de gastos para obtener por totalización los gastos de las iniciativas de gobierno sintetizadas que se expondrán en el presupuesto nacional.

Pero no habrá una escala única de enumeración sino “n” sucesivas, según bajemos al detalle de los centros de gestión que las producen, donde en algunos casos el producto de un nivel inferior se suma o adquiere nueva forma y valor en un nivel superior, o bien dicha producción responde a una cadena medios-a-fin, en la cual el resultado de un área inferior es un medio para la obtención de resultados de otra naturaleza en un nivel superior.

Con lo dicho se intenta describir que se pueden presupuestar los gastos de las partes que componen el todo; de los medios (producciones previas) para conseguir un resultado; de las producciones finales o de los resultados últimos, dándose entonces una diversidad de unidades de presupuestación de gastos dentro de una misma organización, tantas como podría ser útil obtener el cálculo con base en alguna hipótesis de trabajo como se muestra en la Figura 3.

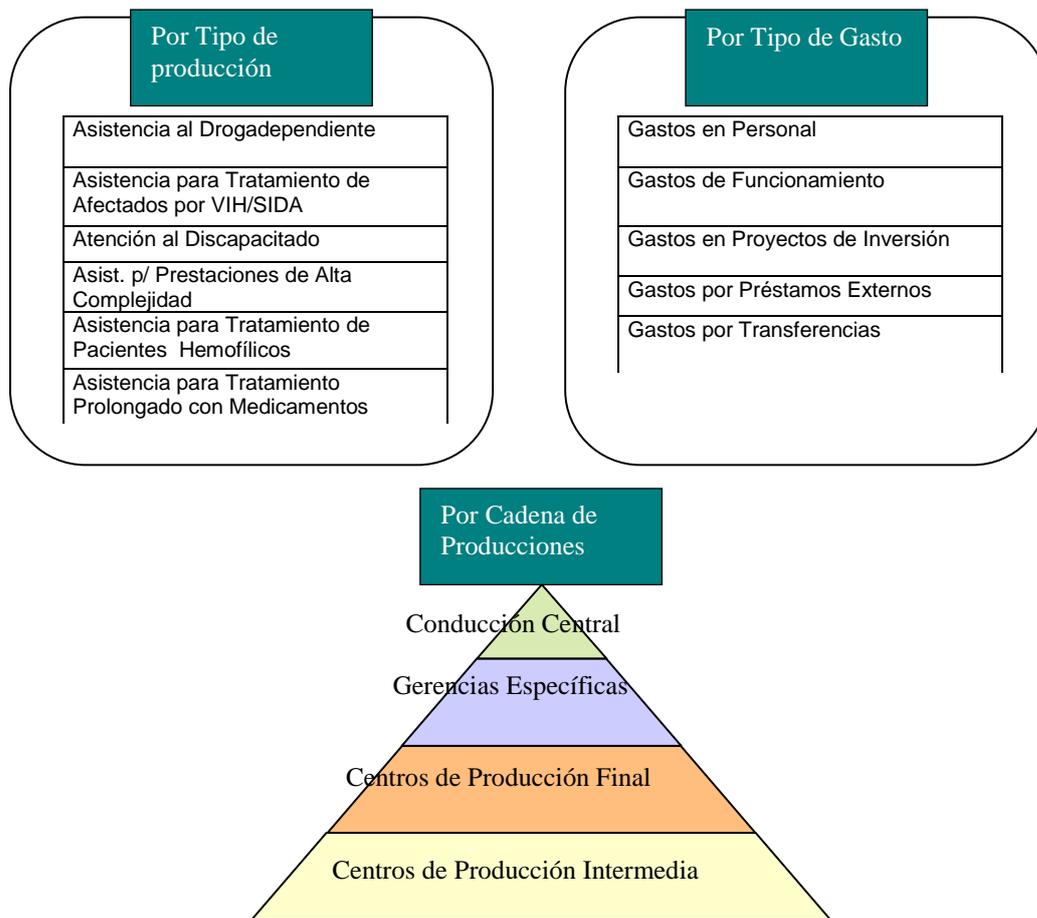


Figura 3 – Unidades de presupuestación.

4.1. Condicionamientos en la elección de propuestas para incluir en el presupuesto nacional.

Si se distingue el grado de libertad con que pueden elegirse los insumos necesarios para elaborar presupuestos de gastos, tanto como someter a aprobación iniciativas para su inclusión en el presupuesto nacional, se observan tres tipos de consideraciones.

Un primer tipo se refiere a aquellos gastos que resultan del sostenimiento de la capacidad operacional de los organismos y comprende adquisiciones de bienes y servicios para ejercer las funciones asignadas, los gastos en personal designado, el pago de obligaciones asumidas precedentemente que se han previsto atender o están pendientes de cancelación y los servicios por deuda contraída.

Dada la continuidad interanual de los organismos creados y las obligaciones legales de cumplir las competencias o compromisos asumidos, o bien se encuentran vigentes normas que obligan a cumplir ciertas aplicaciones de fondos, estos gastos son relativamente rígidos en el corto plazo. No obstante, nada impide volver a examinar las cantidades, precios y proveedores para extraer oportunidades de mejoras en las contrataciones y economías en gastos. Al momento de su inclusión en el presupuesto nacional, estas erogaciones eventualmente pueden sufrir recortes que producirán alguna reorganización del funcionamiento, pero no interviene en la evaluación técnica la no continuidad de algún organismo.

Las decisiones políticas de reconvertir organismos, fusionarlos, o reorganizarlos otorgan algún margen de variabilidad dentro del corto plazo en esta clase de gastos rígidos, pero son casos poco frecuentes. También puede obtenerse algún margen de variabilidad de estos gastos rígidos con la implantación de reformas en las prácticas administrativas o en el funcionamiento de los servicios edilicios.

Por el contrario la creación de organismos nuevos sin reconvertir los existentes agregará gastos rígidos de administración y mantenimiento de servicios de infraestructura administrativa que engrosarán la parte de gastos rígidos en el siguiente presupuesto.

Dentro de un nivel de gastos básicos de operación, cada organismo tiene misiones y competencias que cumplir, y fundamentará los créditos que necesita expresando los objetivos y los resultados esperados y especificando el modo en que desarrollará su

competencia, así como en la medida de lo posible, enunciará sus producciones y los efectos sobre la finalidad para la cual fue creado.

Existen siempre oportunidades de cambiar el modo de hacer y obtener mejoras en la calidad y cantidad de resultados, aún manteniendo el mismo nivel de presupuesto de gastos del año anterior. Innovaciones en normas y procedimientos pueden ocasionar ahorros en gastos y aumento de resultados.

Es así que para un mismo importe de gastos rígidos es posible obtener variaciones de resultados. Ello da cuenta que en muchas iniciativas públicas, la relación entre presupuesto y magnitudes de resultados no siempre es directa o proporcional. Se ha mencionado más arriba que los medios que participan en la obtención de resultados son mucho más diversos que la cuantía de gastos.

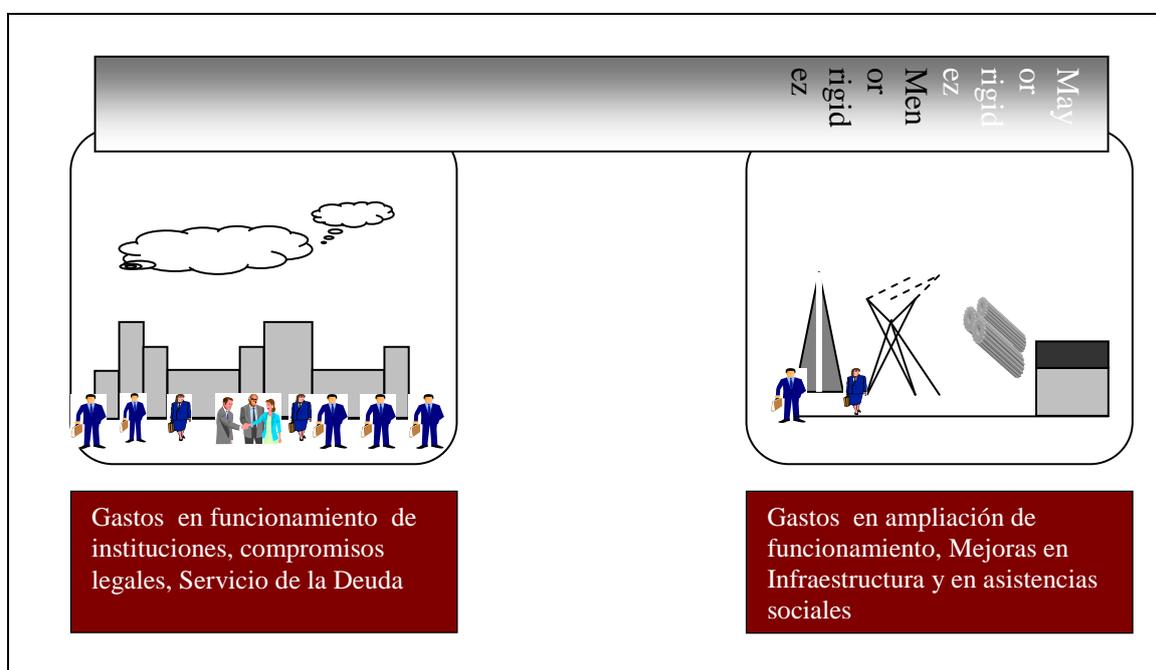


Figura 4 – Grado de libertad sobre las decisiones de gastos.

Un segundo tipo de gastos menos rígidos que los anteriores, son los que se producirán por decidir una mejora en la capacidad operacional de las instituciones, y se expresa en nuevas adquisiciones de bienes y servicios, inclusive personales, donde la valuación de los gastos surge de precios y cantidades variables para distintas dimensiones de las mejoras propuestas y debido a que esas actividades no están condicionadas por

obligaciones legales o contractuales se pueden proponer para distintas alternativas de cantidades o tecnologías que cumplan con las misiones y competencias así como nuevos o mejores resultados.

Este grado de libertad mencionado, en la ocasión de aprobación tanto interna, como por fuera del organismo, permite que las iniciativas compitan con mayor holgura frente a otras del mismo o de distinto organismo.

Un tercer tipo de gastos de mayor libertad de decisión y menos condicionado por factores intrínsecos al organismo, es el derivado de políticas de gobierno que no están condicionadas por compromisos precedentes, sean para asistir a consumidores, a gobiernos subnacionales, al sector privado agropecuario o industrial, al sector externo, a beneficiarios de asistencia social, a clientes de servicios públicos o implementar acciones sobre la infraestructura.

En esos casos, dado que no existen regímenes que establezcan rigideces en cuanto a su ejecución, o bien si existen, el gobierno cuenta con cierta flexibilidad en su modificación en el corto plazo, la presupuestación y la aprobación de estas iniciativas cuenta con elementos mucho más variables.

Para el cálculo ex ante del valor de los gastos estimados cada institución evalúa diversas alternativas para elegir la más adecuada a los propósitos, donde el gasto a decidir puede transformarse en rígido si establecerá algún compromiso con continuidad o bien puede mantenerse discrecional si el rango de magnitudes será variable y a decisión de las unidades ejecutoras.

El proyecto de presupuesto nacional contendrá las iniciativas seleccionadas y el importe de cada una de las erogaciones propuestas y autorizadas. Luego, durante la ejecución de un presupuesto aprobado, el sistema de contabilidad gubernamental mostrará para cada gasto realizado, el gasto ex post o real de cada operación pública, el actor responsable, el destino final de la salida de fondos, y el concepto de la transacción, con la información de detalle que se ha mencionado más arriba, sustentado en la información primaria de respaldo que deberá custodiar cada una de las instituciones responsables.

4.2. El sistema presupuestario argentino, instrumento para el Presupuesto por Resultados.

Como se ha dicho la estructura del presupuesto identifica las instituciones y los programas por los cuales se lo ejecutará. Durante el ejercicio presupuestario las unidades ejecutoras de los programas de gobierno cuentan para cumplir sus objetivos, con algunas facilidades del sistema presupuestario.

Por una parte, los importes de las imputaciones presupuestarias que se han descrito más arriba, se totalizan en grupos de objetos del gasto, donde el límite está puesto en la suma de los importes de las partidas del grupo. Esto permite sobreejecutar unas partidas a expensas de otras, dentro del importe límite del gasto. Dicha funcionalidad se expresa en imputaciones de efecto indicativo y la facilidad ahorra trámites de modificaciones presupuestarias del tipo “compensación entre partidas indicativas” ya que cuentan con la facilidad de intercambiar un artículo/servicio por otro, si ese otro es más eficaz.

Cuando se considera necesario modificar créditos presupuestarios entre partidas límite, las unidades ejecutoras de los programas de gobierno cuentan con un régimen de delegación de facultades para suscribir con distintos niveles de autoridades internas, las modificaciones presupuestarias de límites por compensación que promuevan.

Por otra parte, un régimen de cuotas de gastos por el cual se distribuye mensualmente la ejecución de gastos del presupuesto conforme la evolución del financiamiento, guía el ritmo de las erogaciones en armonía con la situación fiscal general, que debe leerse como contexto dentro del cual se cumplirán los objetivos de los programas de gobierno. En ocasiones, los reajustes de partidas presupuestarias durante el año, han actuado como condicionantes críticos para cumplir con algunas metas propuestas.

La ejecución de gastos por fondos rotatorios o por acto administrativo de transferencias o gastos (con registro de compromiso, devengado y pagado simultáneo, o con simultaneidad de compromiso y devengado respectivamente), ha representado un

porcentaje significativo del monto presupuestado en algunos rubros y con variantes según períodos históricos, característica que ha fundamentado en el sistema argentino la asignación de cuotas de devengado mensual para obtener la velocidad deseada de gastos, junto a cuotas de compromiso trimestrales para la clase de erogaciones que se registran con “compromiso” en forma anual o previa al registro de “devengado”.

La granulación de las cuotas de gastos es muy agregada, de manera que actúan como “importes límite” de cientos o miles de transacciones trimestrales. Los organismos cuentan con la posibilidad de traspasar la cuota aprobada entre algunos objetos del gasto dentro de la misma fuente de financiamiento y tienen la facultad de administrar internamente las prioridades de gastos para contribuir a la obtención de resultados de los programas presupuestarios.

Como se ha expresado más arriba, la realidad social, económica, política, no se detiene mientras se ejecuta el presupuesto nacional pensado el año anterior. En atención a ello, las unidades ejecutoras de los programas de gobierno tienen la posibilidad de re - expresar sus objetivos de menor nivel y su impacto en las metas, siempre que esos desvíos o modificaciones se fundamenten con relación a afrontar en mejor medida la irrupción de circunstancias no previstas en la población objetivo o en los medios al alcance o, excepcionalmente, re expresarán sus metas fundado en un cambio de políticas.

El sistema presupuestario consigna lo programado por trimestre y el avance trimestral en el cumplimiento de las metas de los programas y de los proyectos en infraestructura, como mecanismo de seguimiento del cumplimiento de los objetivos durante la ejecución del presupuesto.

Este seguimiento es una fuente de información para que desde la Oficina Nacional de Presupuesto se tenga conocimiento de la situación de los programas de gobierno con anticipación. Para los organismos responsables es una actividad que expresa la exigencia de compartir la información anticipada de los resultados obtenidos, los cuales en dimensión anual, se publicarán finalmente en la Cuenta de Inversión.

El Anexo 9 contiene un extracto de la Cuenta de Inversión 2010 que eleva el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso Nacional, con la descripción de una síntesis del Sistema de Seguimiento Físico argentino y un ejemplo de la exposición de la ejecución de metas por uno de los programas de la Administración Central. De dicho Anexo se obtienen las características del seguimiento de mayor agregación que se realiza para elaborar la Cuenta de Inversión.

En el Anexo 9, a continuación de la sección extraída de la Cuenta de Inversión, se ha volcado una muestra de la información publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para diciembre 2010, incluida en una voluminosa información de Prensa que da testimonio del avance de las actividades del organismo en cada mes de 2010⁶.



Las comisiones que actualmente forman parte del CCSC son las siguientes:

<p><u>COMISIÓN DE EQUIDAD DE GENERO</u></p> <p><u>COMISIÓN DE JUVENTUD E INTEGRACIÓN</u></p> <p><u>COMISIÓN DE CAMBIO CLIMATICO, AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE</u></p> <p><u>COMISIÓN DE SALUD INTERNACIONAL</u></p> <p><u>COMISIÓN DE PUEBLOS ORIGINARIOS</u></p> <p><u>COMISIÓN DE VOLUNTARIADO</u></p> <p><u>COMISIÓN DE ABOGACIA PARA EL MERCOSUR</u></p>	<p><u>COMISIÓN DE DEPORTES, RECREACIÓN, EDUCACION FÍSICA Y TIEMPO LIBRE</u></p> <p><u>COMISIÓN DE AFRODESCENDIENTES Y AFRICANOS/AS</u></p> <p><u>COMISIÓN DE COMUNICACIÓN</u></p> <p><u>COMISIÓN DE TECNOLOGÍA</u></p> <p><u>COMISIÓN DE ESCRIBANOS DEL MERCOSUR</u></p> <p><u>COMISIÓN TRABAJO INFORMAL</u></p> <p><u>COMISIÓN DE PENSAMIENTO LATINOAMERICANO</u></p> <p><u>COMISIÓN DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA</u></p>
---	--

Figura 5 – Actividades de Consulta a la Sociedad Civil.

Se agrega al Anexo, un ejemplo de la formulación de objetivos que detalla y publica ese Ministerio en su sitio web, que refleja la escala de enumeración con la que trabajan los organismos. Se completa dicho Anexo 9 con un ejemplo de actividades de interacción

⁶ Ver también por ejemplo las Memorias del Consejo de la Magistratura de cada año en www.pjn.gov.ar y el detalle de modificaciones presupuestarias y ejecución del presupuesto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en www.pjn.gov.ar/docus/documentos/

del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto con la ciudadanía y los Centros de Opinión, que representamos en la Figura 5.

Se ha visto en los ejemplos citados, que los organismos trabajan internamente con una granulación de mayor detalle que la que se exige para el seguimiento del presupuesto nacional, de manera que las unidades ejecutoras de los programas cuentan con la flexibilidad de definir magnitudes propias y más precisas de seguimiento que fueren útiles para el gerenciamiento de metas y resultados.

Tales magnitudes pertenecen al dominio propio, pueden elaborarlas libremente (y así lo hacen en muchas instituciones), a los fines de representar tanto lo planeado como nuevos frentes de acción no previstos pero eficaces para mejor desempeño de la competencia, y son utilizadas para obtener información de situación y de avance en las actividades, producciones y resultados.

Se estima que la dinámica que ha caracterizado el desempeño de gran parte de los Organismos Públicos, tanto como sus capacidades de reacción a las variables del contexto que han debido afrontar, se han visto facilitadas por la flexibilidad del sistema presupuestario orientado a resultados.

Las organizaciones públicas, con variado énfasis vienen implementando cambios en el modo de hacer las cosas persiguiendo indicadores ⁷de eficiencia, eficacia, de calidad, etc. derivados de avances de la ciencia y la técnica, o de la capacitación de sus recursos humanos, sin obstáculos en el sistema presupuestario.

Dentro de las producciones propias de los organismos públicos son de destacar los notables avances en la divulgación en internet de sus acciones (ámbito de donde se extrajeron los ejemplos presentados en este trabajo) y la cada vez mayor apertura a la comunidad, por medio de aplicaciones de gobierno electrónico que resuelven las consultas y trámites desde internet, y utilizan dicho medio también para conocer la opinión de la ciudadanía.

⁷ TAVARES, Martus y BERRETA, Nora, Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias (2009)

La expresión de las opiniones de la población se está volcando cada vez con mayor intensidad en las redes sociales (facebook, twitter, emails masivos y comentarios de usuarios en portales y foros. Dichas redes son fuente de valiosa información sobre qué está circulando en internet sobre alguna cuestión, en formato breve pero con posibilidad de replicación masiva.

Este fenómeno de comunicación masiva, breve y al instante agrega una posibilidad de encuentro entre las organizaciones públicas y su población relacionada, con el desafío de sintetizar mensajes y destinatarios que faciliten la comprensión de los asuntos de interés general, ya que, como se ha intentado significar en este documento, la rigurosidad de las cuestiones públicas, no es comprensible para la población en general, sino por medio de la habilidad de comunicadores.

Por lo tanto, las organizaciones públicas cuentan con nuevos medios para exponer lo que están haciendo y recabar qué opiniones se producen sobre su competencia, y si se adelantan haciéndolo frente a cada cuestión importante, se mitiga la multiplicación de información incorrecta.

Estas valiosas herramientas de comunicación accesible y divulgación pertenecen al ámbito de cada organización pública, como también el desarrollo de aplicaciones internas de monitoreo de objetivos, que no hallan impedimentos en las prácticas y en las prestaciones del sistema presupuestario, concebido como un núcleo de actividades de decisiones de alto nivel, abierto a gestiones descentralizadas, y que prevé ingresos y salidas de información que sostendrán la dinámica de aplicaciones propias que deseen implementar hechas a medida, en cada organismo público.

Dicha independencia de plataformas del dominio “organismo”, respecto de los “sistemas centrales”, no quita que desde los modelos centrales de gestión de operaciones públicas de mayor nivel, se irradien similares mecanismos de mayor detalle en los dominios propios, desde los cuales debe producirse la información que se requiere centralmente para el gerenciamiento de máximo nivel.

En los sucesivos niveles de gerenciamiento por resultados en lo interno de los organismos públicos, las métricas y prácticas propias sostendrán un nivel de desagregación de una especificidad inabordable para las áreas de planeamiento de máximo nivel. Pero se condicionan mutuamente pues los objetivos de mayor nivel se traducen en planes estratégicos que determinan los planes operativos de las áreas dependientes, y del avance de los resultados de las áreas dependientes se deberán adaptar los planes estratégicos de las gerencias superiores.

De manera que, con el fin de facilitar el proceso de decisiones de máximo nivel dentro de una escala de enumeración homogénea y eficaz para la comparación de objetivos, el sistema presupuestario argentino produce una formalización especial de la información de cada institución pública comprendida en el Presupuesto Nacional, donde cada iniciativa puede contar con más ramificaciones de detalle (sin publicar) dentro del sistema presupuestario central, como también contar con aperturas multidimensionales dentro del dominio de información de competencia de los organismos.

5. El Gerenciamiento por Resultados de máximo nivel en la divulgación por Internet

Hasta aquí se han mostrado contenidos del presupuesto nacional ofreciendo explicaciones sobre sus significados con relación a la gestión por resultados y el control de gestión en los organismos públicos. El documento de Presupuesto Nacional es más amplio, contiene planos de información más agregada que se relacionan con variables macroeconómicas.

Nos hemos propuesto consultar en Internet, los artículos referidos al proyecto de Ley de Presupuesto 2010 (PP2010)⁸, para extraer de los mismos, comentarios que ratifiquen, corrijan o amplíen lo manifestado en las secciones anteriores de este trabajo o bien los aspectos que atraen la atención de quienes comentan el PP2010. Lo que sigue es una breve síntesis.

De la selección comenzamos por artículos del día 17 de setiembre de 2010 publicados en Clarín, varios sin firma, uno referido a opiniones de una consultora, que realizan la descripción de las metas globales de regularización de pagos de deuda externa pendiente de reestructuración, de las previsiones en variables macroeconómicas, inflación y tipo de cambio, de la composición económica de los gastos y el volumen de inversión pública.

El día 18 de setiembre se obtiene un artículo de Gallo, A. dedicado a comentar el propósito de cancelación de deuda externa, y un trabajo de la Consultora Eges que comenta los contenidos del Mensaje del PEN que acompaña el PP2010. No hay referencias a los resultados y metas de los organismos públicos, se trata de comentarios de variables macroeconómicas.

Del siguiente día encontramos la publicación de un informe del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) que comenta del PP2010 las proyecciones de ingresos y gastos

⁸ Los artículos extraídos se adjuntan en el Anexo Bibliografía.

de 2009 y 2010, el superavit esperado y la capacidad de pago de la deuda, centrándose en ponderar la razonabilidad de las proyecciones oficiales.

Del mismo instituto, un informe del día 22 de setiembre analiza las diferencias entre gastos presupuestados y ejecutados en los últimos períodos considerando la clasificación de objeto del gasto, como punto de referencia para apoyar el análisis del PP2010.

Del día 27 de setiembre, extraemos las opiniones publicadas en Clarín, de Bermúdez, I., referidas al PP2010, cierre fiscal del ejercicio 2009, dólar, inflación, subsidios a sectores económicos, pago de deuda externa y mayor endeudamiento con letras a largo plazo.

Recorremos el artículo de Sarghini, J. publicado el 14 de octubre de 2009 en Clarín. En el mismo, y respecto al PP2010, observa que una forma de coparticipación de recursos con mayor destino a las provincias facilitaría que cuenten con mayor poder de decisión, mayor financiamiento y puedan afrontar sus gastos y deudas.

De la Fundación Éforo relacionada a la Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC), extraemos dos artículos periodísticos (el auditor) donde por el primero se analiza la ejecución y la proyección del déficit de 2009, y por el segundo se comenta el PP2010 con relación a los créditos del 2009, en particular de los Programas Presupuestarios de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Las comparaciones son cuantitativas, no se hace referencia a políticas, metas o resultados de los programas presupuestarios.

Del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, de la Central de Trabajadores de la Argentina (CIFRA –CTA) seleccionamos un informe sobre el PP2010, que comenta aspectos macroeconómicos, hace comparaciones cuantitativas, no hay referencias a políticas públicas, metas o resultados.

Citamos también un informe del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) que realiza un examen de los principales rubros de

gastos del PP2010. Son comparaciones cuantitativas, por ejemplo del nivel de la clasificación por Finalidad Función. No hay referencias a políticas públicas, metas o resultados.

En noviembre de 2009, extraemos un artículo publicado en Clarín, firmado por Quiroga, A. conteniendo opiniones de los diputados Lozano, C. y Sarghini, J., respecto de dificultades en el financiamiento del presupuesto por el incremento de los gastos en el PP2010 no acompañado por igual incremento en los ingresos, si bien de magnitud menor que los incrementos de gastos en 2009. Cita a Argañaraz, N. relaciona las variaciones del gasto con las variaciones de precios. Para Lozano, C. debe aumentarse la presión tributaria sobre los mayores ingresos, reverse los subsidios, recuperar las contribuciones patronales al nivel de 1993 y revisar los regímenes de promoción a industrias.

Extrajimos dos informes apoyados por la Fundación Adenauer, de diciembre/2009 y mayo/2010, que comentan el Gasto Social del PP2010 y del Presupuesto 2010 actualizado, de los principales rubros de gastos, en forma cuantitativa, con mención de indicadores de situación de salud, pobreza, etc, en zonas geográficas pero no hay referencias a políticas públicas, metas o resultados. Pareciera que a partir de importes y porcentajes de ejecución del gasto se interpretan los objetivos de política, por el lado del papel del Estado como redistribuidor de recursos.

Del Instituto de Estudios Económicos de la Fundación Libertad, extraemos un informe del PP2010, que realiza un análisis de variables macro, ingresos, gastos, déficit, precios, PBI, y comenta la participación y la variación porcentual de los rubros de gastos de la clasificación económica o por Jurisdicción. No hay referencias a políticas públicas, metas o resultados de los programas presupuestarios.

De la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública (ASAP), seleccionamos el informe titulado “Notas del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010”, donde menciona las proyecciones macroeconómicas de PIB, Precios, Inversión, pondera las estimaciones de ingresos públicos, y la presión tributaria proyectada. Respecto del gasto describe su relación con el PIB, y su composición,

resaltando el gasto de seguridad social con mayores beneficiarios, las principales iniciativas de inversión pública o transferencias de capital a ese fin, la composición de los subsidios a los sectores económicos, el presupuesto en educación y realiza comentarios de la comparación del presupuesto estimado para 2009 respecto del PP2010. Recorre el resultado de las cuentas públicas para sus agregados donde la Administración Central financia déficit de algunos Organismos Descentralizados y la Administración Nacional cubriría déficit de las Empresas Públicas y describe los mecanismos de financiamiento previstos en el PP2010, completando con observaciones a los artículos 17 y 44. La parte dispositiva del PP2010 se describe en profundidad en tres informes (parte 2, parte 3, crédito público) donde se realizan comentarios en particular sobre las disposiciones del PP2010.

En marzo de 2010, encontramos un informe firmado por Presman, J. referido a los incrementos de gastos dictados por Decreto hacia fines de 2009 con impacto sobre el ejercicio 2010, observa las estimaciones de variables económicas contenidas en el Mensaje del PP2010, al tratamiento como inversión financiera dado a proyectos de inversión prioritarios, y al resultado deficitario de las cuentas públicas.

Por último, en abril de 2010 encontramos la publicación de un informe del Instituto Argentino de Análisis Fiscal que analiza hipótesis de crecimiento del gasto y de los ingresos, tomando en conjunto el presupuesto nacional y el de las provincias, proyectando déficits primarios y relacionándolos con las obligaciones por cancelación de deuda y alternativas de financiamiento.

Con los párrafos anteriores obtenemos una síntesis de los aspectos que atraen a las fuentes de divulgación no oficial del PP2010, que evidencian un plano de observación más agregado que el contemplado en este trabajo.

Por medio de dichas fuentes se brindan valiosos aportes para la comprensión del presupuesto nacional como instrumento de asignación de recursos y marco regulatorio para muchas actividades.

Del examen de dichas opiniones, los resultados esperados del PP2010 van desde expectativas de superavit, preferencias por alguna distribución de recursos distinta entre Nación y Provincias, mayor o menor presión tributaria, cumplimiento de lo aprobado por el Congreso, destinos preferentes del gasto público, razonabilidad de las estimaciones oficiales, mayor o menor gasto público, interés por la solvencia del Estado, distinta o menor necesidad de financiamiento. Las opiniones son dispares.

No obstante que el Presupuesto Nacional es un instrumento de asignación de fondos a fines para lo cual se producen gastos, en las opiniones seleccionadas se observa una definida tendencia por el contraste numérico con poca referencia a políticas públicas, metas o resultados de los programas presupuestarios.

Sin duda la información del Presupuesto Nacional es voluminosa en números y datos que a veces distraen la atención cuando se usan como objeto de comentarios, en lugar de comentar aspectos cualitativos o sustanciales relevantes, basados en los datos y números que fundamentan lo afirmado.

De la consulta de las opiniones vertidas sobre el PP2010 se experimenta la inquietud de que es insuficiente la divulgación no oficial del Presupuesto Nacional en Internet, tal vez porque los centros de opinión no acceden a espacios suficientes de los principales portales, o bien se utilizan disparadores resumidos para dicho medio.

Debido a que en las opiniones del PP2010 no hay mención de los resultados esperados o del fin perseguido por las políticas públicas, una constante que puede asaltar al lector de dichas opiniones críticas es que, no es posible percibir si los costos o problemas que se mencionan son razonables o no, con relación a los objetivos.

O bien queda sin responder la pregunta de si podrían disminuirse o mitigarse los problemas mencionados en las opiniones y a qué costo hacerlo.

Como tampoco se responde a la cuestión de si los resultados pretendidos debieran ser menores en razón de los costos o problemas que están señalando las opiniones, o por el

contrario que los beneficios de las políticas públicas justifican los costos o problemas que se mencionan.

Por lo expuesto, se cree que mejoraría la divulgación del Presupuesto Nacional, si las opiniones se enriquecieran agregando la consideración de los objetivos de las políticas públicas, metas y resultados y la ponderación de los mismos, respecto de los instrumentos empleados.

Conclusiones

Llegando al final de este trabajo, se proponen las siguientes conclusiones.

En primer lugar, se tiene la aspiración de que el contenido ofrecido en este trabajo enriquezca la comprensión de una perspectiva del Presupuesto Nacional poco difundida, y pueda ser de utilidad para los centros de opinión, para la administración pública, los cuerpos de auditores, comunicadores y público en general.

En particular se ha propuesto demostrar cómo la institución del Presupuesto Nacional es un instrumento congruente con el gerenciamiento por resultados, por el cual se producen prácticas y procedimientos que marcan las etapas de elaboración, decisión, administración, ejecución y evaluación, induciendo actividades de planeamiento, formulación de objetivos, metas y resultados, costeo previo de iniciativas y de transacciones, selección de alternativas y medios, monitoreo de avance de resultados, y rendición de lo realizado, en modo que constituye un incentivo para organizar adecuadamente los recursos públicos y cumplir de mejor manera las expectativas de la ciudadanía.

Se entiende también, que los procedimientos presupuestarios instituidos, al establecer requisitos para elaborar los anteproyectos de presupuesto, para modificarlos durante el año de su vigencia, y para realizar y divulgar la autoevaluación, inducen el gerenciamiento por resultados de las organizaciones públicas y facilitan el posterior control de gestión.

En especial se ha propuesto como característica de la exposición de objetivos, metas y resultados que, sintetizan la expresión de una cadena de medios a fines que atraviesa lo interno de los organismos y hacia el exterior de los mismos, en encadenamientos de impactos de la gestión pública sobre la población objetivo. El Presupuesto Nacional sintetiza la multiplicidad de objetivos.

Se ha mostrado en el Anexo 1, una parte de la exhaustiva enumeración de propósitos y medios para implementarlos que ofrece el Presupuesto Nacional para cada programa presupuestario, que se complementa con documentos de la exposición de la política presupuestaria y la descripción de cada programa, con que cada organismo público da cuenta de su quehacer y objetivos, y con dicha exposición se coloca a disposición del control sobre sus acciones.

Los ejemplos ofrecidos mostraron que las enumeraciones de propósitos, metas y resultados son abiertos y detallados en sucesivas escalas de enumeración, siendo los propios organismos los que elaboran esa información más detallada y re - expresan sus objetivos de manera más específica para quienes precisen profundizar la información del Presupuesto Nacional.

Se ha comentado que a medida que los objetivos se hacen menos tangibles y de mayor agregación en la escala de enumeración, las iniciativas ingresan a una esfera que traspasa el ámbito de control de cada organismo. A su vez, las estrategias deben adaptarse a las respuestas de la sociedad a la acción del Estado, a incidentes en la relación Estado – Población, Estado – Empresas, Novedades Normativas, incidentes en la naturaleza y en la infraestructura civil, así como reaccionar ante oportunidades de mejor acción.

Mucho más que una rígida relación contractual entre el gobierno (área Planeamiento) y los organismos (ministerios y agencias del gobierno) que supondría vincular el aumento en la asignación de recursos a un organismo, con un incremento en la productividad o en los resultados (Tavares, Berreta, 2009), se visualiza la institución del Presupuesto Nacional como la expresión de un compromiso de las organizaciones públicas a cumplir con los propósitos fijados en el mismo, y a crear valor público frente a una realidad cambiante que propondrá emergentes durante el desempeño, los cuales podrán incidir sobre la problemática que se proponen atender, convirtiéndose los instrumentos enunciados en puntos de partida para concretar los fines, pero con la flexibilidad necesaria para modificarlos si se encuentran otros instrumentos más efectivos sobre la marcha.

Esas características relacionadas con el Presupuesto Nacional se cree que facilitan el desempeño de las organizaciones públicas argentinas, posibilitando redefinir sus planes estratégicos ante dichos emergentes que pudieron afectar los medios: tales como oportunidades tecnológicas o económicas, de capacidad de gestión, de novedades normativas; como también los fines: representados por modificaciones en la población objetivo, o la aparición de nuevos conflictos entre sectores sociales o económicos que es óptimo solucionar. La flexibilidad mencionada hizo que el paradigma del gerenciamiento por resultados no se viera anclado en condicionamientos rígidos que obstaculizaran la reacción a la realidad cambiante del país.

Dicha flexibilidad se cree que dota al Presupuesto Nacional de un margen de maniobra para que dentro de los límites para gastar que aprueba el Congreso, se redireccionen las partidas de gastos “no rígidos” que se describieron más arriba y se acuda con mayor fortaleza a las novedades que condicionan el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

En este trabajo se ha recorrido la presupuestación ex ante como un instrumento de evaluación de iniciativas, diferenciando desde la rigidez de los gastos a presupuestar con motivo de obligaciones previas asumidas, hacia la libre elección de propuestas durante la formulación presupuestaria, de nuevas acciones y de sus gastos resultantes, supeditadas a la obtención de financiamiento genuino.

La mención de los sistemas informáticos de registro de lo actuado se ha contemplado con relación a la evaluación ex post del gasto y el control de gestión: el registro del costo de cada una de las operaciones públicas, posibilita obtener el costo real de las producciones públicas con los métodos de costeo disponibles y obtener parte de la información pertinente para el control de gestión.

Se ha propuesto advertir que las decisiones de cambios en las prácticas administrativas que economicen recursos se apoyan en fundamentos de distinta naturaleza: las organizaciones, con distinto énfasis, suelen implementar cambios en el modo de hacer las cosas persiguiendo indicadores de eficiencia, calidad, eficacia, efectividad, impacto,

donde la exposición de sus actos frente a la ciudadanía actúa como un motor de innovación y mejor respuesta.

Al respecto se ha intentado sugerir que para la población en general, el modo de aprehensión de este conocimiento, se produce por la propia vivencia personal en contacto con algún plano de la oferta pública, o con flashes informativos breves y oportunos, o bien por la habilidad de comunicadores que simplifiquen y expliquen en lenguaje de calle cada cosa relevante.

Una apreciación general que surge del material estudiado, es que el gerenciamiento por resultados y el control de gestión, cuentan con instrumentos al alcance para su utilización, entre los cuales se abordó la institución del Presupuesto Nacional, el Presupuesto por Resultados y los sistemas de información.

Pero deben mencionarse requisitos adicionales, ya que ninguno produce por sí mismo una mejor asignación de recursos y desempeños positivos de los organismos públicos. Son las personas los actores responsables de las buenas decisiones, en una interacción horizontal – vertical bidireccional en lo interno de las instituciones y enriquecida con la interacción de las instituciones con la población⁹, donde la cultura de las personas y la calidad de la democracia hacen posible los mejores resultados.

Se visualiza cierta dinámica entre la acción de gobierno y la población, donde los beneficios sociales que se pueden producir con la interacción entre la demanda de la comunidad y la oferta de satisfacer dicha demanda expresada en el Presupuesto Nacional, producirá un salto cualitativo en dicha interacción, entre el ex ante (el presupuesto) y el ex post (el cumplimiento de lo propuesto).

Dicha dinámica se acrecentará más aún si la oferta proviene del gerenciamiento de resultados de la gestión pública, superando circunstancias adversas del factor humano tales como, privilegios, malas prácticas, negación de servicio, inacción, incompetencia, burocracia, que obstaculizan una buena gestión o sus mejoras.

⁹ Por ejemplo la interacción del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto mencionada en el Anexo 9.

Las acciones de las organizaciones públicas (y específicamente de la parte de la población que trabaja en las mismas) intentarán dar respuesta dentro de cada competencia, a la demanda de políticas públicas, bienes y servicios y, en dicho hacer, la población objetivo recibirá una oferta particular, que puede provocar cierto estímulo a modificar su demanda, tanto como consecuencia de la satisfacción de necesidades, como derivado de los efectos de la oferta pública sobre la calidad de vida y la cultura. En su despliegue la oferta irá acomodándose ante ciertos estímulos de la población objetivo, resultando una oferta modificada ex – post al concluir el ejercicio.

En dicha vinculación, podrá irrumpir el malestar (consumidores insatisfechos frente a prestadores monopólicos), insatisfacción y desconfianza (docentes/investigadores frente a una comunidad indiferente), reclamo y oposición (sectores no favorecidos para que otra parte de la población consiga condiciones dignas). Pero también, dentro de las posibilidades deseadas, habrá un proceso de construcción de una nueva realidad, donde a causa del intercambio entre el afuera (la población) y el interno de las organizaciones, ambas partes (población que demanda y población que ofrece), experimentarán un efecto de crecimiento mutuo.

En el intento de crecimiento mutuo mencionado, las organizaciones disponen de instrumentos que lo facilitarán: adoptar una gestión por resultados, comprender la realidad objetivo con metodologías tales como marco lógico, método probes (problemas-objetivos-estrategias), sistemas de gestión de la calidad, planeamiento estratégico y operativo.

En ese sentido colaboran con la obtención de resultados los esfuerzos en capacitación que la sociedad emprende, la libre circulación de las ideas que la democratización de los medios ocasiona y la rendición de cuentas de lo actuado por las instituciones públicas, que en conjunto, amplían el saber hacer las cosas, ilustran las decisiones del “qué hacer” y permiten aprender de los errores y de los aciertos.

Colabora también, que la divulgación y difusión que hacen los medios masivos de información, de las diversas dimensiones en las que buena parte de la población

(interactuando con la oferta pública) está construyendo esa nueva realidad, esté presente en proporción con los demás contenidos, a fin de permitir su visualización y examen.

Por último se ha recorrido una selección de opiniones del Proyecto de Presupuesto Nacional 2010, con el fin de extraer un denominador común de perspectivas de su análisis, concluyendo que, en opinión del autor, la divulgación no oficial del Presupuesto Nacional es insuficiente y podría enriquecerse.

Finalmente, en línea con la importancia que se le atribuye a la capacitación para fortalecer la divulgación de los instrumentos para el gerenciamiento por resultados y el control de gestión, se ha realizado este trabajo ofreciendo contenidos conceptuales y compilaciones de información que se consideraron pertinentes a su fundamentación.

Bibliografía Consultada

Proyecto de Presupuesto Nacional para 2010. Publicado en el sitio web de la Oficina Nacional de Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda de la Nación, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público.

MAKON, Marcos Pedro, “La gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo”.

MAKON, Marcos Pedro, “El modelo de gestión por resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional”.

MARTIRENE, Roberto A., La gestión pública en Argentina (Material del Curso)

--- En Anexo Bibliografía:

TAVARES, Martus y BERRETA, Nora, Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias, en BID “Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados”, Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política.

Dirección de Planificación y Reingeniería Organizacional (DIPRO), Implementación del Sistema de Gestión basada en resultados, ASAP Diciembre 2008.

MAKON, Marcos Pedro: Guía metodológica para la estimación de costos por producto o servicio de las diversas entidades del sector público, BID – Hacienda y Crédito Público - Nicaragua, 2010.

HUERTAS B. Franco, “El Método PES – Entrevista con Matus”.

Comentarios en Internet, sobre el Proyecto de Presupuesto Nacional para 2010:

Autores varios, Clarín, días: 17/09/2009, 18/09/2009, 27/09/2009, 14/10/2009 y 1/11/2009.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), Los grandes números del Presupuesto 2010: algunas inconsistencias que surgen. Córdoba, 17/09/2009.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), Presupuesto Nacional versus Ejecutado: los subsidios fueron los que más participación ganaron en la distribución del gasto. Córdoba, 22/09/2009.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF), Al hablar de brecha financiera estatal para 2010, resulta clave la visión consolidada de Nación y Provincias. Córdoba, 13/04/2010.

Fundación Éforo - Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC), PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2010 - Análisis Principales Características. En sitio web elauditor.

Fundación Éforo relacionada a la Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC), PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO 2010 - Análisis Principales Características – PARTE II. En sitio web elauditor.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, de la Central de Trabajadores de la Argentina (CIFRA – CTA), Análisis del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010, SEPTIEMBRE 2009.

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Presupuesto 2010: Posible desaceleración del gasto público. 2009.

Fundación Adenauer, Fundación SIENA, Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional: Prioridades y modificaciones durante el 2010. Diciembre 2009.

Fundación Adenauer, Fundación SIENA, Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional 2010. Mayo 2010.

Instituto de Estudios Económicos de la Fundación Libertad, Análisis del Presupuesto Nacional 2010. Noviembre 2009.

Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública (ASAP), Notas del Proyecto de Ley de Presupuesto 2010.

Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública (ASAP), EXPLICACIÓN CON COMENTARIOS DE ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 26.546.

Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública (ASAP), EXPLICACIÓN CON COMENTARIOS DE ARTÍCULOS DE LA LEY N° 26.546 – TERCERA ENTREGA.

Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública (ASAP), Ley de Presupuesto 2010 – Capítulo VIII “de las operaciones de Crédito Público”,

Presman, Jorge, Presupuesto 2010, un fenomenal engaño a la ciudadanía y al congreso nacional.

asap

Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública



UBA

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Posgrado



Capacitación
Instituto Nacional
de la Administración Pública



Subsecretaría de
Gestión y Empleo Público
SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA