



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



asap | Asociación Argentina de Presupuesto
y Administración Financiera Pública

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA PÚBLICA*

**TRABAJO FINAL DE INVESTIGACIÓN DE LA CARRERA DE POSGRADO DE ESPECIALIZACIÓN
EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**

“OTRA MIRADA AL REGISTRO DE LA INFORMACIÓN FÍSICA”

Autor: Ana M. Hurtado

Cohorte 2014

Buenos Aires, mayo 2015

*A Gabriel y Luana que me
apoyaron incondicionalmente en todo momento*

Agradecimientos

*A mis autoridades de la Oficina Nacional de Presupuesto
y al Ministerio de Educación por brindarme esta oportunidad.*

*A Susana Vega y Diana Boeykens
por sus recomendaciones bibliográficas.*

*A Fernando Vales por su colaboración
en las consultas bibliográficas.*

ABREVIATURAS

| Sigla | Descripción |
|--------------|---|
| BCRA | Banco Central de la República Argentina |
| DEP | Dirección de Evaluación Presupuestaria |
| E-PEF | Programación y ejecución física en entorno web |
| E-SIDIF | Sistema integral de información financiera en entorno web |
| HCN | Honorable Congreso de la Nación |
| JGM | Jefatura de Gabinete de Ministros |
| ONP | Oficina Nacional de Presupuesto |
| PE | Poder Ejecutivo |
| SPN | Sector Público Nacional |

INDICE

| | |
|--|----|
| Resumen Ejecutivo..... | 7 |
| Introducción..... | 8 |
| Capítulo I ~ Breve reseña de antecedentes presupuestarios. | 10 |
| I.1- Primeros Antecedentes Internacionales..... | 10 |
| I.2- Antecedentes en Argentina | 10 |
| Capítulo II ~ Técnicas Presupuestarias..... | 14 |
| II.1- Presupuesto por Programas | 14 |
| II.2- Presupuesto Base Cero | 15 |
| II.3- Presupuesto Orientado a Resultados - Gestión por Resultados..... | 16 |
| Capítulo III ~ El Sistema Presupuestario en la Actualidad..... | 18 |
| III.1- Formulación | 18 |
| III.2- Aprobación..... | 19 |
| III.3- Ejecución | 22 |
| III.3.1- Registro de la Información Física – Financiera | 24 |
| III.4- Evaluación | 27 |
| III.4.1- Inconvenientes a la hora de Relacionar la Información Físico - Financiera | 29 |
| III.4.1.1- Aperturas programáticas | 29 |
| III.4.1.2- Procesos de Producción..... | 31 |
| III.4.1.3- Momentos del Registro de la Ejecución..... | 32 |
| III.4.2- Procedimiento para la relación físico financiera | 34 |
| III.4.3- Costos versus Gastos | 35 |
| III.4.4- Procedimiento actual del Seguimiento de la Información Física..... | 36 |
| CONCLUSIONES..... | 40 |
| PROPUESTA..... | 42 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 44 |

Resumen Ejecutivo

Otra Mirada a la Registración de la Información Física, intenta poner nuevamente en escena el valor de la registración física de los bienes y servicios que provee el estado

Aún a la fecha, con experiencias de planificación y mejora de la gestión que se llevan a cabo en la Argentina; la percepción de la calidad, veracidad y robustez de los registros físicos no alcanza el nivel de satisfacción logrado por los registros financieros.

Alcanzar el mayor grado de credibilidad de estos registros, asegurarán en parte, las expectativas puestas en la revalorización de la técnica de presupuesto por programas, dado que el nuevo modelo se sustentará en pilares más fuertes.

El presente trabajo, aborda a la producción de bienes y servicios que provee el Estado a la ciudadanía desde su concepción hasta la problemática en cada una de las etapas del presupuesto público, con el objeto de encontrar aquellos puntos oscuros que imposibilitan lograr los objetivos que las técnicas presupuestarias intentan alcanzar.

“Otra Mirada...”, surge de las divergencias conceptuales con el trabajo final de investigación de la carrera de posgrado de especialización en Administración Financiera del Sector Público presentado por Contador Luis Cowes.

Introducción

Desde mediados del siglo pasado, mucho ha cambiado la forma de pensar y hacer el presupuesto público en la Argentina, como en el resto del mundo anglosajón. Pasando de técnicas puramente financieras donde la asignación de recursos se circunscribía a los tipos de gastos, a técnicas que intentan demostrar la asignación al accionar del estado, como contribuciones a las necesidades demandadas por la ciudadanía.

Recién con la aplicación de la técnica del presupuesto por programas y posteriormente la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se introduce la idea de plasmar en el documento presupuestario, de alguna manera, las acciones que realizará el gobierno en pos de las necesidades sociales.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 24.156 se completa la implementación de la técnica de presupuesto por programas, exponiendo en el presupuesto la producción de bienes y provisión de servicios que los programas realizan.

Actualmente, se integran distintas técnicas: presupuesto por programas, presupuesto base cero y presupuesto orientado a resultados. El proceso de implementación resulta gradual, debido a que la incorporación de cada una, implica cambios culturales en los gestores públicos, en los legisladores y en la misma ciudadanía.

La necesidad de complementar nuevas técnicas presupuestarias para mejorar la administración y la transparencia de la gestión, no debiera impedir la revisión del modelo anterior, o abandonar la búsqueda de respuestas a las falencias detectadas. Por ejemplo, la calidad de los registros físicos-financieros.

La credibilidad y confiabilidad de estos registros, no avanzaron mancomunadamente. Los registros de la información financiera resultan más confiables y creíbles, podría decirse que resulta de la idiosincrasia de los anteriores modelos.

Pocos autores ahondaron en el estudio del registro de esta información. El contador Luis Cowes, presenta en su trabajo final de investigación de la carrera de posgrado de especialización en Administración Financiera del Sector Público, el trabajo titulado: "Enfatizando en la Necesidad de Registrar la Producción Pública. Los sistemas de información deben pensarse desde la producción física, y la información financiera debe surgir como consecuencia de la primera" a partir de la utilización de la técnica de presupuesto por programas, que desde la implementación de la reforma de la Administración

Financiera no logra consolidar la solidez de la registración física del presupuesto.

En este trabajo, se analizará la posibilidad de pensar los sistemas de información desde la producción física y de surgir como consecuencia de ella, la información financiera, con el objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad de la información de la provisión de bienes y servicios que realiza el Estado. Se omite en este trabajo el análisis de los proyectos de inversión con sus obras.

Para ello, se expone en el capítulo I una síntesis de los antecedentes presupuestarios desde sus orígenes, donde se puede observar la evolución del presupuesto como respuesta a las necesidades sociales.

En el capítulo II se desarrolla sintéticamente el concepto de las distintas técnicas presupuestarias utilizadas en argentina en la búsqueda de la transparencia y de una mejor asignación.

En el capítulo III se comenta acerca del sistema presupuestario en todas sus etapas. Desmenuzándolas, con la mirada focalizada en la producción física y su registro, además se expondrán algunos inconvenientes que se presentan en la actualidad a la hora de relacionar la información física con la financiera.

Capítulo I ~ Breve reseña de antecedentes presupuestarios.

Como punto de partida, resulta conveniente analizar el origen del presupuesto y la evolución del mismo a lo largo de la historia Argentina, en relación a las demandas ciudadanas, y explorar los diversos intentos de lograr una administración financiera eficiente.

I.1- Primeros Antecedentes Internacionales

El primer antecedente del país en el que se dio origen al presupuesto, como institución propia del sistema de gobierno republicano, se encuentra en Inglaterra. En ese país, hacia el año 1215, el Consejo de los Nobles impone en la Carta Magna, que el Rey no podía crear tributos sin la autorización previa del Consejo.

Sin embargo, como antecedente de considerar a la ciudadanía parte del proceso, como sujeto activo, se sitúa en Francia hacia fines del siglo XVIII, precisamente con la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos del 26 de agosto de 1789.

En dicha Declaración se definen los derechos naturales e imprescriptibles como la libertad, la propiedad, la seguridad, reconoce también la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia. Por último, señala la necesidad de una fuerza pública para garantizar los derechos, y que para mantener esa fuerza y los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común; que debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, proporcionalmente a su capacidad.

A los fines perseguidos, se resaltan los siguientes artículos:

Artículo 14.- Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15.- La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.

I.2- Antecedentes en Argentina

El primer antecedente se remonta al acta del 25 de mayo de 1810 que en su artículo 9º, establece que no se puede imponer contribuciones ni gravámenes al Pueblo o a sus vecinos, sin previa consulta y conformidad del Cabildo.

En 1853 con la sanción de la Constitución Nacional, queda determinado el financiamiento de los gastos de la nación, las potestades de imponer contribuciones, de aprobar el presupuesto y la cuenta de inversión del ejercicio, como atribuciones del Poder Legislativo, quedando para el Poder Ejecutivo la facultad de administrar los recursos y los gastos.

El primer presupuesto público lo presenta la provincia de Buenos Aires en 1822, ante la Junta de Representantes, mientras que el primer presupuesto nacional aprobado por el Congreso fue para 1855 / 1856 bajo la Ley N° 40.

Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en lo concerniente a la preparación, discusión y ejecución del presupuesto, comenta Carlos González en su libro Historia de las Finanzas Públicas que “Las evidencias aportadas por A. Martínez indican que los presupuestos nacionales se sometían al parlamento sin la preparación y estudio convenientes y con un alto grado de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo”, y agrega “la incorporación de leyes especiales y acuerdos ministeriales distorsionan las cifras aprobadas por el Congreso Nacional”.

Más adelante, aún en medio de conflictos políticos-institucionales, se incrementaban los intentos de mejorar las finanzas públicas, bajo otra visión. En declaraciones del ministro de Hacienda de 1947 demarca esta tendencia: “Los gastos públicos tienen la función primordial de ser un instrumento de política social y económica con la finalidad de propulsar la educación y la salud pública, mejorar los servicios de transporte y salubridad, proveer a la defensa externa e interna y afectar el sistema económico en modo tal de promover a una plena ocupación de los recursos y a un crecimiento constante de nuestra actividad económica”¹.

Un hito destacado de mediados del siglo XX en materia de administración financiera a nivel internacional, fue el cambio en la visión del rol del estado, traspasando de un modelo burocrático a un modelo gerencial. En esta línea, en respuesta al cambio de paradigma, en 1966, se elevó el proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo Nacional ante el Congreso, acompañado de un proyecto informativo con la clasificación del gasto por programas, el cual no fue aprobado. En 1967 el presupuesto incluye el gasto clasificado por programas, por finalidades y por su naturaleza económica, además de las tradicionales clasificaciones jurisdiccionales y por objeto del gasto.

No obstante a principios de la década del 70, se entendía que la técnica aplicada no respondía a sus expectativas dado que los programas no estaban bien formulados y se continuaba con el criterio tradicional de asignación.

¹ Carlos Gonzalez. Historia de las finanzas Públicas Argentinas, del Inicio de la vida independiente hasta la convertibilidad. Cuadernos ASIP de experiencias comparadas. Serie Finanzas Públicas.

De todos modos, en los lineamientos generales acerca del presupuesto por programas detallados en las “Normas para la Confección del Proyecto de Presupuesto del Ejercicio 1980”, insiste en la necesidad de la utilización de una técnica de presupuesto de la siguiente forma: “ La limitación de recursos en la economía y en el estado en particular y, por otra parte, la necesidad de atender demandas que exceden a aquellos, determinan que deba establecerse algún sistema de asignación de fondos, que logre la mayor satisfacción de las necesidades de la comunidad con el mejor uso de los recursos disponibles. Una alternativa para una más eficiente asignación de los recursos en el sector público es la implementación del sistema de presupuesto por programas”.

En la formulación del presupuesto de 1987 se propone aplicar la técnica de presupuesto por programas en el marco de un sistema de planeamiento. "Esto se debe en primer término, a que los propósitos definidos en forma imperativa por el plan en las áreas de influencia estatal, estarán totalmente compatibilizados con los de los restantes sectores de la economía, para los que se utilizarán diferentes técnicas de asignación de los recursos y diversos mecanismos de incentivos y promoción para su cumplimiento. En segundo lugar existe una ventaja adicional en lo referente a la selección de las metas y resultados que deberán perseguirse a través de la programación dado que las mismas se explicitan en los propósitos enunciados en el planeamiento. En tercer término, los criterios políticos en los que está basado el plan, determinan los instrumentos alternativos que se deban utilizar, a los efectos de programar la acción del Estado en forma compatible con tales criterios"².

En la década de los 90, se continuó con una política orientada a mejorar la gestión financiera pública con avances normativos significativos, reflejo de ello es el dictado de leyes como: la N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la N° 24.629 llamada la Segunda Reforma del Estado, y la N° 25.152 de Administración de los Recursos o más conocida como de Solvencia Fiscal.

También en esta década se promovió la instrumentación del presupuesto base cero, “que recoge la idea de vincular la producción estatal con insumos (reales y financieros) y brinda herramientas para priorizar la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. Técnica con escasa vigencia, por la complejidad que presentaba en cuanto a disponibilidad de información y por haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria.”³

La ley N° 24.629, que apunta al mejoramiento de funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las distintas dependencias de la Administración

² Normas para la confección del presupuesto de la administración nacional. Ejercicio 1987.

³ Marcos P. Makón. La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo. Junio 2005. Secretaría de la Gestión Pública.

Pública Nacional, prestó base al dictado del Decreto N° 928/96 que establece que los organismos descentralizados deberán diseñar un plan estratégico en el marco del nuevo rol del estado que esté orientado al ciudadano, a la medición de los resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos.

En tanto, la Ley N° 15.152 nace con la intención de equilibrar las cuentas públicas, lograr la eficiencia, eficacia y calidad de la gestión a través de acuerdos programas y avanzar en la transparencia de la información hacia el Congreso de la Nación y al público en general.

Estas dos últimas normas, fijaron el antecedente a las nuevas perspectivas, el Presupuesto Orientado a Resultados, como técnica complementaria a la del presupuesto por programas.

Desde fines del siglo pasado, se impulsa una nueva gestión financiera que contribuye al logro de los resultados de políticas públicas con construcción de valor público y, satisfacción de las demandas ciudadanas a través de la acción pública.⁴

El sistema de Gestión por Resultados es un enfoque impulsado como política central de Estado desde la Jefatura de Gabinete de Ministros con intervención de otras dependencias, como la Secretaría de Hacienda, con el objetivo de dotar a la administración pública de un modelo y un conjunto de metodologías técnicas diseñadas para lograr la consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos de gobierno y los planes de cada una de las organizaciones.

En este sentido, la Subsecretaría de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda, se concentró fundamentalmente en el desarrollo, implantación y consolidación de prácticas de gestión presupuestaria orientada a resultados⁵, como respuesta a los desafíos sociales crecientes que demandan acciones regulatorias, compensatorias y de promoción económica y social del estado.

En síntesis, se puede observar a lo largo de la historia, que existe una búsqueda constante de optimizar la vinculación del Estado y la Ciudadanía y que, en general, las normas que acompañan el proceso apuntan al mejoramiento de la calidad y transparencia de la información física de los presupuestos.

⁴ Mejor Gestión Financiera Pública e Indicadores de Resultados para Satisfacer Demanda Ciudadana. Raúl Rigo.

⁵En el marco de la evolución técnico-operativa del proceso de reforma de los sistemas de administración financiera iniciada en 1991. Quinta etapa. Disposición SSP N° 664/07 Anexo.

Capítulo II ~ Técnicas Presupuestarias.

A partir de las técnicas enunciadas en el capítulo anterior, se estima oportuno exponer los aspectos más relevantes de dichas técnicas y su relación con la vinculación Estado- Ciudadanía e efectos de remarcar la esencia de las mismas.

II.1- Presupuesto por Programas

Para Marcos Makón⁶, el presupuesto por programas “tuvo como objetivo inicial el de contar con un mecanismo técnico que posibilite vincular los objetivos, metas y políticas establecidas en los planes de desarrollo con las políticas, objetivos y metas presupuestarias”. Y continúa, “por tanto plantea un cambio sustancial en los criterios tradicionales de asignación y uso de los recursos financieros en el presupuesto, con base en la evolución histórica de los gastos utilizando la clasificación por objeto del gasto”.

Según el Manual del Sistema Presupuestario de la Secretaría de Hacienda, el presupuesto por programas es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

Esta técnica parte de la base que los recursos son limitados y las necesidades a atender por parte del Estado son ilimitadas. Frente a este conflicto, propone mostrar las acciones que impartirá el gobierno para cumplir con sus objetivos, los que surgen de la necesidad de satisfacer las demandas sociales y el gasto incurrido en ellos, como ser: recursos humanos, materiales y tecnológicos. Para Miguel A. Bolívar⁷ es la técnica que pone énfasis en la obtención de determinados propósitos y en el esfuerzo demandados para alcanzarlos.

Aunque fueron persistentes los esfuerzos para mantener la técnica, la misma no lograba concretar los resultados esperados. Para Marcos Makón, “La decadencia y posterior falta de vigencia de la planificación en América Latina, la débil conceptualización de las características metodológicas de esta técnica (especialmente en lo que se refiere a la definición de indicadores de producción e impacto), la falta de una visión ínter sistémica que relacione al presupuesto,

⁶ Marcos P. Makón. Junio 2005. La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo. Subsecretaría de la Gestión Pública.

⁷ Miguel Angel Bolivar. Manual de las Finanzas Públicas y Control.

en sus diversas etapas con los otros sistemas administrativos (recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad), la inexistencia de cambios o modificaciones en los criterios de asignación de recursos en el presupuesto y la continuación de prácticas donde sólo se privilegia el control en el uso de recursos, son algunas de las causales que explican los pocos resultados obtenidos con su uso en lo que hace a promover un cambio en el modelo de funcionamiento de las instituciones públicas”.

En respuesta a algunas de las falencias señaladas por Makón en los resultados esperados en la aplicación del modelo de presupuesto por programas, el 30 de septiembre de 1992 fue sancionada la Ley N° 24.156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, con el espíritu de ordenar los sistemas de administración y control, bajo la óptica de la teoría de sistemas⁸.

El espíritu de esta ley se orienta al uso eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos (art. 4°), mediante técnicas adecuadas para demostrar el cumplimiento de políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos (art. 14).

Define a la administración financiera como un macrosistema donde se relacionan los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público; en interacción con los sistemas de control interno y externo; bajo una administración regida por el principio de Centralización Normativa y Descentralización Operativa.

Es destacable mencionar además que por primera vez en la normativa, se ordena que los presupuestos deben mostrar la producción de bienes y servicios que generan las acciones previstas (art. 12).

II.2- Presupuesto Base Cero

"Consiste, en forma resumida, en una evaluación de los programas y actividades sobre la base de su costo –beneficio y otros criterios razonables para la asignación de recursos presupuestarios según una escala de prioridades, como si se tratara del primer año; es decir, partiendo de cero y sin referencia a períodos anteriores."⁶

Por lo tanto, promueve la desagregación y priorización de actividades en tareas lo que permite detectar la asignación ineficiente de recursos en materia organizativa por duplicación de tareas, efectuar una evaluación exhaustiva de la capacidad productiva del organismo, y poder realizar análisis costo-beneficio con información detallada, de mínimo nivel, de todos los elementos que intervienen en el proceso productivo.

⁸ Manual del Sistema Presupuestario. Argentina. Texto actualizado.

II.3- Presupuesto Orientado a Resultados - Gestión por Resultados

La técnica de presupuesto orientado a resultados “presenta elementos superadores a la técnica del Presupuesto por Programas, pero no es una técnica que la reemplaza, sino que es complementaria”⁹, dado que también recoge la idea de relación insumo-producto y de objetivos de política como marco de la producción.

Uno de los elementos que caracteriza al presupuesto orientado a resultados es la incorporación de indicadores en el sistema de seguimiento físico para su utilización en la ley de presupuesto como así también en la cuenta de inversión, con el objeto de reflejar los efectos del accionar de los programas presupuestarios.

La aplicación de esta técnica, facilita un nuevo modo de gestión de los gestores públicos: la Gestión Orientada a los Resultados.

La gestión por resultados supone profundizar lo realizado hasta el momento, en cuanto a la descentralización operativa, a la técnica de presupuesto por programas y los instrumentos técnicos para que conduzcan a una mayor integración e interacción del presupuesto y los planes de gobierno. Implica una reforma en la forma de gestionar.

"El objetivo de este modelo es incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.¹⁰ Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo,"¹⁰

El sistema de Gestión por Resultados impulsado por la Jefatura de Gabinete de Ministros, propone el establecimiento de compromisos¹¹ de desempeño explícitos entre cada organismo y la JGM apoyados previamente con los compromisos asumidos dentro de la organización.

Se podría decir hasta aquí, que las técnicas expuestas buscan mostrar la racionalización del gasto en función de la atención de las demandas

⁹ Marcos P. Makón. La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo. Junio 2005

¹⁰ Jefatura de Gabinete de Ministros. Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público.

¹¹ Se expresan en términos de resultados y surgen de los procesos de planificación estratégica de cada organismo.

ciudadanas. En el capítulo siguiente nos adentraremos en el funcionamiento del sistema presupuestario, bajo las técnicas actuales.

Capítulo III ~ El Sistema Presupuestario en la Actualidad

La técnica aplicada en Argentina, actualmente, es la de Presupuesto por Programas, complementada con la técnica de presupuesto base cero y de presupuesto orientado a resultados.

De acuerdo a lo visto en el capítulo anterior, mediante esta técnica, el sistema presupuestario es concebido como el proceso por el cual se elabora, expresa, aprueba, ejecuta y evalúa la producción y los insumos.

Ahora bien, bajo esta conceptualización se puede decir que el sistema comprende 4 etapas: Formulación (elaboración y expresión), Aprobación, Ejecución y Evaluación, aclarándose que esta división responde a un análisis desde el punto de vista teórico, dado que en la realidad, las mismas no actúan en compartimientos estancos sino en forma integrada.

En este capítulo, se analizará cada una de las etapas en forma separada y su relación con la producción pública, con el fin de analizar la posibilidad de pensar los sistemas de información desde la producción física y de surgir como consecuencia de ella, la información financiera.

III.1- Formulación

De acuerdo a las reglamentaciones vigentes, algunas ya comentadas, el presupuesto debe confeccionarse con miras a la satisfacción de necesidades de la ciudadanía, y eso lo expresa en las políticas generales de gobierno y en las políticas sectoriales que coadyuvan con la global.

La premisa para la elaboración del presupuesto, desde la óptica del presupuesto por programas, es determinar el nivel de producción de acuerdo a los planes de acción que se llevarán a cabo para cumplir con un objetivo de política. La determinación de los mismos permitirá cuantificar los insumos necesarios (físicos y financieros). Es pensar el presupuesto desde lo físico para establecer los niveles financieros que se requieran.

No obstante, con la aplicación gradual de la gestión por resultados, con la mirada puesta en la medición de los efectos esperados en el corto y mediano plazo a partir de la construcción de cadena de valor, la formulación está pensada un poco más allá de la producción, en el cumplimiento de los objetivos de política.

Atento a las posibilidades de financiamiento que actúan como limitaciones en las aspiraciones y necesidades de los distintos organismos, se promueve el uso del presupuesto preliminar con la aplicación de la técnica del presupuesto base cero, la planificación estratégica, el presupuesto plurianual y la gestión por resultados.

De brindar, las jurisdicciones y entidades toda esa información, el análisis desde el órgano central sería más rico y las discusiones y decisiones no se basarían simplemente, si los niveles asignados resultan menores o mayores a los del ejercicio vigente.

Merece señalarse que los componentes del plan estratégico: planeamiento estratégico y el operativo¹² representan un instrumento clave para el enfoque de gestión por resultados, porque a través del plan se definen los objetivos estratégicos en función de los cuales se articulan otros subsistemas necesarios para la gestión por resultados, como el de responsabilidad, monitoreo, control y evaluación, y el de desarrollo de personal.

Actualmente, los anteproyectos sólo pueden analizarse con la información del preliminar, del plurianual, de ejecución del presupuesto del ejercicio anterior y del vigente en sus aspectos físico-financieros y con los informes de evaluación presupuestaria, entre otros.

Si bien las técnicas, normas y procedimientos hacen a una mejor relación del plan con los productos ofrecidos y de la producción con los resultados esperados en pos de mostrar lo que el estado hace, pareciera que las mismas no alcanzan para que los gestores de los programas internalicen la técnica.

III.2- Aprobación

"Consiste solamente en un conjunto de autorizaciones máximas para gastar. La aprobación del presupuesto implica definir una forma de vida de la sociedad. Implica aprobar no solo los niveles y composición del financiamiento y gasto público sino también los bienes y servicios que se producirán y, por lo tanto, evaluar el impacto que la gestión pública tendrá en la satisfacción de las necesidades de la población. Para ello es necesario que en las discusiones con motivo de la aprobación del presupuesto, se cambie el eje tradicional de análisis de variaciones de gastos de un año con relación a años anteriores y se analice, evalúe y apruebe el presupuesto aplicando el viejo y tradicional concepto de aprobar "lo que el Estado ha de realizar con los recursos previstos". Ello implica que se debería priorizar en el tratamiento legislativo la evaluación de los bienes y servicios que han de producir las instituciones públicas y su relación con las demandas de la sociedad y, en función de ello definir los niveles de gastos requeridos."¹³

¹² "Plan estratégico: Es el plan donde se formulan los resultados precisos, factibles y medibles que se propone lograr el organismo en un determinado periodo de tiempo. Plan operativo: define las acciones, responsables, plazos y recursos necesarios para conseguir los resultados estratégicos". Sistema de gestión por Resultados y Planificación Estratégica en el Sector Público. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Subsecretaría de Gestión Pública - JGM

¹³ Marcos Makón. Gestión Orientada a Resultados, El presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo. Junio 2005

El 12 de septiembre de 2014 el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de Ley de Presupuesto 2015 ante la Cámara de Diputados de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la Ley de Administración Financiera. Los distintos bloques partidarios de la cámara presentaron su dictamen con respecto al proyecto de ley, los cuales quedaron exhibidos en la orden del día N° 863. De la lectura de los mismos se resalta lo siguiente:

En el informe presentado por el bloque de la Unión Cívica Radical, con la firma de Miguel Basse, se justifica el rechazo al proyecto de ley argumentando: “Al igual que ha sucedido en años anteriores bajo la actual administración, el proyecto de presupuesto sometido a consideración en esta oportunidad se basa en distorsiones estadísticas y proyecciones macroeconómicas irreales. Así, el debate parlamentario acerca del destino de los recursos públicos pierde relevancia y el presupuesto, en tanto directriz de la política fiscal y herramienta clave de la política económica de cualquier gobierno, pierde tanto su esencia como su efectividad”.

En el informe también se analizan las proyecciones macroeconómicas, los recursos, las erogaciones básicamente en términos financieros, el resultado (macrofiscal), las obras con incidencia en ejercicios futuros y se refiere de forma crítica a la autonomía de las universidades nacionales. Asimismo, marca la necesidad de contar en el ámbito del Congreso de una oficina presupuestaria, que permita a los legisladores contar con información que ellos requieran para asignar recursos.

El tercer dictamen de la minoría firmado por las diputadas nacionales: Alicia Ciciliani y Margarita Stolbizer, rechazan el proyecto de ley, detallando en el informe los principales motivos de rechazo: las proyecciones macroeconómicas incluidas en el presupuesto 2014 con relación a las estimaciones 2015, los supuestos macroeconómicos 2015 (actividad económica real, precios y tipos de cambio, recaudación impositiva, resultado fiscal, fuentes y aplicaciones financieras). Marca la necesidad de devolver las potestades al Congreso de la Nación en materia presupuestaria (art. 37 Ley N° 24.156)¹⁴. Sobre la relación de la Nación y las provincias, advierte que en materia de coparticipación de recursos, la aparición de nuevos impuestos no coparticipables puede lesionar la sustentabilidad del sistema federal dado que el mismo depende de ella en buena medida. Agrega también su disconformidad por la desigualdad provincial en obras públicas. Sobre la deuda pública y reservas del BCRA, considera que la información resulta insuficiente.

Asimismo aborda otros temas y propone en algunos, como: la falta de política para solucionar el déficit energético, la cancelación de deudas previsionales debiera ser del 100%, el haber previsional mínimo debiera ser equivalente al

¹⁴ A partir de 2006, el Congreso de la Nación delegó facultades al Poder Ejecutivo sobre modificación del presupuesto nacional, modificando así el artículo 37 de la ley de Administración financiera y de los sistemas de control del SPN

82% del salario mínimo vital y móvil, la asignación universal por hijo y embarazo no es universal propone actualizarse trimestralmente, promueve la transparencia de las asignaciones a las universidades nacionales con el objeto de lograr un desarrollo integral de las mismas. Opina también que la ley de bosques nativos no se está cumpliendo, critica la suspensión continua del fondo anticíclico fiscal y los fondos fiduciarios en especial la suspensión prorrogada del fondo fiduciario de infraestructura hídrica.

Por parte del PRO, aconsejan la sanción de una ley que suspenda para el 2015 la vigencia del artículo 37 de la Ley N° 24.156, quedando para el Poder Legislativo las decisiones que afecten al excedente del 2% sobre el monto total de los gastos y recursos del presupuesto nacional, y al total del monto del endeudamiento previsto, así como también las que implican un cambio en la distribución de las finalidades o un incremento de las partidas referidas a los gastos reservados o de inteligencia. Quedando con la facultad exclusiva el HCN para la asignación del destino de los excedentes mencionados.

En el informe, con autoría de Sturzenegger, señala que en tan sólo 2 semanas no puede analizar el proyecto de ley para interpretarlo, consultar y aportar. Dice también que por la discrecionalidad que goza el PE por aplicación de las atribuciones del JGM (modificación del art. 37 de la ley N° 24.156), "quedan relegadas las discusiones de la estructura tributaria, de las prioridades del gasto y todo cuestionamiento que apunta a asignar un buen uso de los recursos tributarios que pertenece a todos los argentinos".

Sobre las variables macroeconómicas afirma que son contradictorias desde una conceptualización ideológica, e inconsistentes técnicamente, a partir de ello plantea distintos escenarios probables. Por último concluye, "se plantea un marco irreal y ficticio propicio para reasignaciones presupuestarias de toda índole, que como en años pasados, escapan al control del Congreso y por ello, de la ciudadanía".

En tanto que los representantes del ARI (Martín Lousteau y Fernando Sánchez), aconsejan un proyecto de ley para devolver el proyecto de Ley de presupuesto 2015 para su revisión y reformulación sobre la base de supuestos macroeconómicos veraces y reales (art. 1º); y la creación de una unidad de presupuesto (art. 2º), como organismo descentralizado dependiente del HCN.

En los siguientes artículos continúa refiriéndose a la nueva unidad de presupuesto: define el objetivo (asesorar técnicamente a los legisladores para la aprobación y control del presupuesto nacional), las competencias, sanciones, organización y publicidad. Dentro de las competencias, se encuentran entre otras: la elaboración de informes financieros con un análisis sobre la relación de la asignación y las metas físicas del proyecto de ley presentado, e informes trimestrales y anuales de ejecución presupuestaria físico financiera a fin de echar luz sobre las prioridades de los gobiernos y sus políticas públicas. En materia de organización prevé que esté dividida en áreas, siendo una de ellas la de análisis de políticas y programas. En cuanto a la publicidad, demarca que

toda información producida debe cumplir con los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.

El informe de rechazo señala que el proyecto de presupuesto 2015 no constituye un instrumento de gestión, de política pública; "la irrealidad de las proyecciones macroeconómicas propuestas, la subestimación grotesca del nivel del gasto, la modalidad del tratamiento parlamentario del proyecto, y la permanencia de amplias facultades del PE para modificar el presupuesto en forma unilateral, tornan al presupuesto irrelevante".

El sexto dictamen de la minoría firmado por Felipe Solá en representación del Frente Renovador, también es de rechazo. Las causas esbozadas en el informe se refieren: a la disconformidad de la continuidad de las facultades delegadas del art 37 de la ley N° 24.156, el ajuste violento de las proyecciones de crecimiento, inversiones, inflación y tipo de cambio; la mala asignación del gasto de acuerdo a la finalidad función, por el peso de los subsidios, la deuda pública y el financiamiento, la obra pública y la infraestructura, la educación, las empresas públicas, las provincias y las transferencias de la nación a las provincias, todas ellas analizadas en términos puramente financieros.

Por último, el dictamen del partido Camino Popular con la firma de Claudio Lozano, presenta un proyecto de ley de presupuesto alternativo al presentado por el PE, el cual según palabras del diputado "pretende aportar las políticas públicas imprescindibles que demanda la particular situación económica que atravesamos", con la idea de fijar un piso de ingresos, derechos y garantías, de modo de garantizar el objetivo de "ningún hogar pobre en el país", atendiendo la situación de 4 segmentos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad: jefes de hogar desocupados, población infantil menor de 18 años, población mayor y trabajadores estatales que cobran por debajo del mínimo. Completa el informe con un análisis extenso de propuestas, con el financiamiento e impacto en las políticas públicas.

A modo de conclusión, se puede decir que de manera explícita o implícita todos los informes de minoría cuestionan la delegación de facultades del art. 37 de la Ley N° 24.156, las variables macroeconómicas y muy pocos hacen referencia a la discusión de políticas públicas.

III.3- Ejecución

"La ejecución presupuestaria es la movilización de la administración pública a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios de utilización de los recursos reales y financieros que posibilitan lograr los productos (bienes y servicios) en la calidad y cantidad adecuada, y en tiempo y lugar previsto, empleando la tecnología correspondiente teniendo presente los criterios de eficiencia y eficacia necesarios en todo el proceso productivo."¹⁵

¹⁵ Manual del Sistema Presupuestario. Secretaría de Hacienda.

Desafío que debe afrontarse con el ritmo de percepción de los recursos, por lo que lograr una óptima relación de los mismos con los gastos y posibilitar la producción programada por los distintos organismos, requiere de la programación de la ejecución en términos físicos – financieros.

Asimismo, para que el presupuesto no adolezca de rigideces, que impida la constitución de obstáculos para la buena administración y a los fines que persiguen las instituciones públicas, se prevé la posibilidad de ser modificado a través de modificaciones de crédito y reprogramaciones de los niveles de producción previstos.

No obstante, en ocasiones suele considerarse a uno u otro, o ambos instrumentos (programación de la ejecución y modificaciones presupuestarias), el motivo de las dificultades de ejecución del presupuesto, en términos de gestión y producción.

Analizada la programación de la ejecución de los últimos 5 ejercicios, se verifican bajos niveles de aprobación de programación de cuota trimestral, con respecto al crédito vigente al inicio de cada trimestre, los cuales mediante el mecanismo de reprogramación pueden elevar el nivel de ejecución, lo que conlleva tiempo y desgaste en la gestión de los programas. Igualmente, se observa que incluso con el uso de reprogramaciones las distintas jurisdicciones y entidades no alcanzan a ejecutar el 100% del crédito vigente al cierre del ejercicio. Por lo que resultaría válido, desde este punto de vista afirmar que la programación de la ejecución suele entorpecer la gestión y la producción.

Programación de la Ejecución

(No incluye reprogramaciones)

Objeto del Gasto: Incisos 1 al 5

Fuente de Financiamiento: 11- Tesoro Nacional

-en porcentajes respecto del crédito vigente-

| Año | Trim. I | Trim. II | Trim. III | Trim. IV | % de ejecución del crédito vigente |
|------|---------|----------|-----------|----------|------------------------------------|
| 2014 | 21,1 | 25,3 | 23,3 | 16,5 | 98,0 |
| 2013 | 21,6 | 25,1 | 22,4 | 16,7 | 96,7 |
| 2012 | 18,4 | 21,2 | 20,4 | 17,3 | 97,2 |
| 2011 | 18,9 | 21,6 | 23,2 | 16,4 | 97,3 |
| 2010 | 17,4 | 21,1 | 22,4 | 14,6 | 97,6 |

Elaboración propia con datos del Esidif - Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Respecto de las modificaciones presupuestarias, las alusiones se remiten a recortes masivos del crédito aprobado por ley. Sin embargo, en los últimos años se observa que el presupuesto vigente resulta considerablemente mayor al aprobado inicialmente. En el cuadro siguiente se ilustra lo comentado:

Presupuesto Nacional

Todas las fuentes de financiamiento
Objeto del gasto: inciso del 1 al 8
Año 2000 al 2014 a valores corrientes
-en millones de pesos-

| Año | Crédito Inicial | Crédito Vigente | Devengado | Variación porcent del créd.Vig. Respecto créd. Inicial | Variación nominal del créd.Vig. Respecto créd. Inicial | % de ejecución respecto del crédito inicial | % de ejecución respecto del crédito vigente |
|-------|-----------------|-----------------|-----------|--|--|---|---|
| 2.000 | 49.160 | 51.602 | 49.238 | 5,0 | 2.442 | 100,2 | 95,4 |
| 2.001 | 51.870 | 51.725 | 47.905 | -0,3 | -145 | 92,4 | 92,6 |
| 2.002 | 45.307 | 49.598 | 45.065 | 9,5 | 4.291 | 99,5 | 90,9 |
| 2.003 | 61.758 | 64.018 | 56.805 | 3,7 | 2.260 | 92,0 | 88,7 |
| 2.004 | 59.712 | 69.223 | 64.275 | 15,9 | 9.511 | 107,6 | 92,9 |
| 2.005 | 77.531 | 91.824 | 86.839 | 18,4 | 14.293 | 112,0 | 94,6 |
| 2.006 | 93.722 | 110.369 | 105.893 | 17,8 | 16.647 | 113,0 | 95,9 |
| 2.007 | 113.221 | 148.299 | 142.421 | 31,0 | 35.077 | 125,8 | 96,0 |
| 2.008 | 161.486 | 205.735 | 192.974 | 27,4 | 44.249 | 119,5 | 93,8 |
| 2.009 | 233.840 | 264.410 | 249.914 | 13,1 | 30.571 | 106,9 | 94,5 |
| 2.010 | 275.779 | 341.744 | 329.034 | 23,9 | 65.964 | 119,3 | 96,3 |
| 2.011 | 380.417 | 468.996 | 450.548 | 23,3 | 88.580 | 118,4 | 96,1 |
| 2.012 | 505.130 | 588.587 | 561.825 | 16,5 | 83.457 | 111,2 | 95,5 |
| 2.013 | 628.713 | 780.150 | 750.935 | 24,1 | 151.437 | 119,4 | 96,3 |
| 2.014 | 859.582 | 1.164.759 | 1.134.298 | 35,5 | 305.178 | 132,0 | 97,4 |

Base: ESIDIF- Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Igualmente, debe aclararse que los créditos del presupuesto de gastos aprobados por el Congreso constituyen el límite máximo (art. 29 de la ley N° 24.156) de las autorizaciones disponibles para gastar. El principio consiste en que la percepción de los recursos debe ser consonante con la marcha de la ejecución, por lo que el Secretario de Hacienda está facultado a marcar el ritmo a través de la programación de la ejecución, no debiendo autorizar niveles de gastos que no cuenten con financiamiento.

De requerirse ajustes masivos, se recomienda a las jurisdicciones y entidades la utilización de la planificación estratégica, la priorización de acciones para ajustar el crédito en las acciones de menor prioridad, de menor impacto social, de forma tal que las mismas puedan cumplir con su misión.

En esta etapa se registran los gastos incurridos por las instituciones públicas necesarios para la producción de bienes y servicios de acuerdo a lo estipulado al inicio del año, y los niveles de producción alcanzados trimestralmente. Más bien en esta etapa, el registro de la información financiera es previo al de la información física.

III.3.1- Registro de la Información Física - Financiera

A medida que las jurisdicciones y entidades hacen uso del crédito para la adquisición de insumos y bienes necesarios para su proceso de producción, se registran los gastos por apertura programática, objeto del gasto, moneda,

ubicación geográfica, fuente de financiamiento y de ellas se derivan la clasificación por finalidad-función y por económico del gasto, y los recursos por rubro y por su carácter económico.

Desde el punto de vista del seguimiento físico, se registra en cada imputación física el nivel alcanzado de producción, en función de lo establecido en el art. 44 de la ley N° 24.156 por la parte que dice “las jurisdicciones y entidades deben llevar registros de la gestión física de la ejecución de la programación de sus presupuestos”. La imputación física comprende la relación de la variable producción con el nivel institucional, programático, el tipo de producción y su unidad de medida.

Además, por resolución del Secretario de Hacienda N° 280/97, se establece que las metas físicas deben ser informadas también por ubicación geográfica en contribución a la transparencia de la información. La mayoría de los organismos no cumplen con esta normativa, aunque existen algunos de importancia social que si la cumplen, es el caso del Ministerio de Desarrollo Social que trimestralmente informa la ejecución física con desagregación por ubicación geográfica. No obstante cabe aclarar que anualmente, los organismos informan la distribución geográfica de las prestaciones otorgadas.

La registración financiera del sistema se encuentra afianzada por las normas para su registración, como así también por las acciones de control. Por el contrario, la registración física de la producción, por la heterogeneidad de procesos y diversidad de acciones no hay norma alguna que homogeneíze los momentos.

El registro estadístico de los mismos (bienes y servicios públicos provistos) debiera sentarse en la misma base que los financieros, en los principios del Sistema de Contabilidad Gubernamental. Deben mostrar la ocurrencia de los hechos en unidades de medida que los cuantifiquen, por el valor verificado, en el mismo universo que el programado, con uniformidad y consistencia dentro del ejercicio y en anteriores.

A efectos de conciliar conceptualmente las bases, al momento de la formulación, la Oficina Nacional de Presupuesto, solicita a todas las jurisdicciones y entidades cumplimentar con el formulario 8 bis¹⁶, que representa una hoja de ruta de cada indicador de producción con relación a su unidad de medida. También lo solicita para cualquier otro indicador (resultado, eficiencia, eficacia, de calidad, referencial, etc.).

Dicho formulario recaba información sobre los aspectos metodológicos inherentes a las mediciones físicas de producción y las características de los registros que las sustentan, a fin de lograr información homogénea, verificable y de mayor calidad. Para ello las jurisdicciones y entidades deben:

¹⁶ Manual de la formulación presupuestaria.

- Precisar el momento en que se considera ejecutada la prestación, dando lugar a su cuantificación y registro. Por ejemplo, para el producto terminal (meta) Capacitación Docente y su unidad de medida Persona Capacitada debe precisarse cuándo se considera capacitada a la persona; en este ejemplo sería cuando el alumno aprueba la capacitación (no durante el momento en que se imparte la capacitación o en su inscripción).
- Consignar el acto administrativo, el comprobante u otra fuente/instrumento por el que se considera ejecutada la prestación (en base al ejemplo anterior, la fuente serán los certificados de capacitación emitidos o el listado de alumnos que completó la cursada). Los comprobantes o fuentes consignadas en este punto constituyen la documentación respaldatoria en que debe basarse la medición y el registro de la gestión física, y deberá ser archivada por las unidades ejecutoras de programas, quedando disponibles para ser auditados por los organismos de control.
- Indicar el rol de las instituciones y organizaciones involucradas en el proceso de captación y remisión de la información y el grado de informatización de las bases de datos correspondientes.

Para que las jurisdicciones y entidades puedan empezar a ejecutar el presupuesto aprobado por Ley, dice el artículo 30 de la ley N° 24.156 que el Poder Ejecutivo decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos (detallar los créditos aprobados en una desagregación mayor). Luego, considerando las compras en proceso, los gastos habituales, los planes de adquisiciones, etc. debe elaborar el plan anual de utilización del crédito que elevará a la Secretaría de Hacienda para su consideración y determinación conforme a las posibilidades de financiamiento.

A medida que utilice el crédito mediante el uso de sistemas de cuotas, registra el gasto en tres etapas: compromiso, devengado y pagado.

En la etapa de compromiso, se registran las obligaciones potenciales que contrae la institución con terceros; en la etapa de devengado, se registra cuando surge una obligación de pago (se perfecciona la operación, es la afectación definitiva de los créditos) y la tercer etapa de pagado, la que refleja la cancelación de las obligaciones asumidas. Los momentos de registración de cada tipo de gasto están estipulados y actualizados en la Resolución del Secretario de Hacienda N° 200/2013.

La condición necesaria para el registro de la operación es la disponibilidad de cuota de compromiso, devengado y de pagado, cada cual en su momento. La primera, es de carácter trimestral, la segunda mensual y la última diaria.

Físicamente, el registro de la ejecución de frecuencia trimestral, debe concebirse cuando la producción se encuentra terminada y disponible para la

población objetivo de esa acción. El momento de registro lo determina el programa.

Asimismo, el registro físico sobre la marcha del ejercicio puede presentar inconsistencias con la realidad. Por ello, al elaborar la sección correspondiente a los resultados de la gestión de la Cuenta de Inversión, una vez terminado el ejercicio presupuestario, los distintos organismos deben remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto los datos de ejecución física correspondientes al total del año, ratificando o rectificando la información trimestral comunicada. Este procedimiento permite efectuar rectificaciones para el caso de haber informado erróneamente algún trimestre. Por ejemplo, el Ministerio de Trabajo en las prestaciones otorgadas por "Incentivos para Reinserción Laboral", se transfiere el beneficio mensualmente al beneficiario por intermedio de una entidad bancaria, si éste en un plazo estipulado no retira el beneficio, entonces la entidad bancaria devuelve los fondos al origen. En este caso, la ejecución de la meta se considera cuando se autoriza la transmisión de los fondos a los beneficiarios de todo el país, quedando esa cifra registrada en el trimestre; al final del ejercicio con la información más recabada, se pueden ajustar las cantidades informadas en función de las prestaciones no cobradas informada por las entidades bancarias.

III.4- Evaluación

La norma legal de fondo, es la ley de administración financiera y de los sistemas de control del SPN. En los artículos 44 y 45 establece:

Artículo 44.- La Oficina Nacional de Presupuesto evaluará la ejecución de los presupuestos de la Administración Nacional, tanto en forma periódica durante el ejercicio, como al cierre del mismo. Para ello, las jurisdicciones y entidades deberán:

- a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes.
- b) Participar los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto.

Artículo 45.- Con base en la información que señala el artículo anterior, y la que se suministra el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

La reglamentación del artículo 44 precisa la responsabilidad de las jurisdicciones y entidades (la máxima autoridad de las unidades ejecutoras de los programas será responsable de la confiabilidad de las fuentes y de la calidad de los registros) y crea los Centros de Coordinación de Información Física en las unidades de presupuesto o en los servicios administrativos financieros a fin de centralizar la información de la gestión física, Asimismo, faculta a la ONP a dictar las normas complementarias e interpretativas que resulten necesarias.

Por su parte, la reglamentación del artículo 45 fija los plazos y la forma en que la ONP debe efectuar el análisis de los resultados de la gestión presupuestaria de las instituciones.

En función de lo establecido en el artículo 44, la ONP realiza una evaluación del presupuesto ex ante, concomitante y ex post. Ex ante, porque en la formulación del presupuesto analiza la información remitida por las jurisdicciones y su impacto en el presupuesto del año siguiente. Concomitante, durante la ejecución del presupuesto presenta informes a las autoridades y a la ciudadanía buscando reflejar la evolución y el desempeño de las políticas y los programas presupuestarios. Ex post, al cierre del ejercicio, participa en la elaboración del segundo tomo de la cuenta de inversión donde se expone una evaluación de los resultados de la gestión.

La aplicación del artículo 45 implica efectuar una evaluación que apunte al análisis de la eficiencia y la eficacia en términos cuantitativos y cualitativos. Llevando a cabo una medición de la magnitud y análisis de la calidad con que la producción pública contribuye al logro de las políticas y objetivos previstos en los planes de gobierno.

El sistema de seguimiento físico en la Argentina, se realiza desde el año 1993, y se basó principalmente en el seguimiento de indicadores de producción y en el avance de los proyectos de inversión (el porcentaje de cobertura del Sistema de Seguimiento Físico, al 2013 alcanzó el 82,8% de los programas presupuestarios)¹⁷.

Los informes trimestrales se orientan al análisis de los resultados y los efectos de los programas presupuestarios por cada una de las áreas que reflejan las acciones de gobierno (finalidad-función). Se analizan las variables económicas y administrativas que permitan examinar la eficiencia y la eficacia de los programas. Para la eficiencia, se comparan los medios y los fines; mientras que para la eficacia, se basa en los resultados de lo ejecutado.

El proceso de evaluación implica la comparación del gasto y la ejecución física, datos que deben surgir de los registros que llevan las unidades ejecutoras de los programas, requisito necesario pero no suficiente.

¹⁷ Cuenta de Inversión 2013.

Para ello se requiere una programación adecuada, relacionada con los elementos que la conforman: metas, volúmenes de tarea, recursos reales y financieros; y de la determinación de objetivos a alcanzar en el marco de las políticas públicas. La falta de una buena programación imposibilita la existencia de patrones de referencia como así también la posibilidad de proponer medidas correctivas, y por otro lado los desvíos mostrarán debilidades de la programación, en vez de enriquecer al sistema.

III.4.1- Inconvenientes a la hora de Relacionar la Información Físico - Financiera

La relación físico financiera se entiende por la correspondencia del gasto que demanda determinado proceso de producción para la elaboración de un producto, con el nivel producido. Un análisis simple, equivale a considerar que el gasto llevado a cabo en un ejercicio por un programa deriva del proceso de producción de los bienes o servicios que provee a la población. Sin embargo, en un análisis más exhaustivo debiera estudiarse individualmente cada relación físico - financiera de los productos provistos por los programas. Dado que los mismos presentan situaciones con ciertas particulares.

Las particularidades mencionadas nacen a causa de la definición de las aperturas programáticas de las instituciones públicas, de la duración de los procesos de producción, de los momentos de la ejecución (físico y financiero) o de la posibilidad o imposibilidad de identificar un insumo principal, entre otros; lo que dificulta la relación del gasto de la producción del ejercicio con las metas alcanzadas en el mismo y más aún en cortes trimestrales.

III.4.1.1- Aperturas programáticas

Las aperturas programáticas reflejan la red de producción de las instituciones públicas, siendo los programas la categoría de mayor nivel porque a través de ellas se producen bienes y/o servicios que justifican la razón de ser de los organismos.

Los programas representan los grandes lineamientos de política de las instituciones públicas. Por ejemplo, el Ministerio de Educación, sus políticas apuntan al desarrollo de la educación superior, a la gestión educativa, a la cooperación e integración educativa internacional, a las compensaciones educativas, a la infraestructura y equipamiento escolar, a la educación técnica, a la transparencia de las estadísticas educativas, al fortalecimiento de las administraciones provinciales, plan educativo y al mejoramiento de la educación, como así también a la formación docente y al sostenimiento de una biblioteca de maestros.

Apertura Programática 2014
Ministerio de Educación
Categoría Programas y equivalentes

| | |
|----|---|
| 1 | Actividades Centrales |
| 9 | Actividades Comunes a los Programas de Educación 29, 32, 33, 35, 41 y 45 |
| 26 | Desarrollo de la Educación Superior |
| 29 | Gestión Educativa |
| 30 | Cooperación e Integración Educativa Internacional |
| 32 | Información y Evaluación de la Calidad Educativa |
| 33 | Acciones Compensatorias en Educación |
| 35 | Servicio de la Biblioteca de Maestros |
| 37 | Infraestructura y Equipamiento |
| 39 | Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica |
| 41 | Planeamiento Educativo y Fortalecimiento de las Administraciones Provinciales |
| 44 | Mejoramiento de la Calidad Educativa |
| 45 | Acciones de Formación Docente |
| 98 | Fondo Nacional de Incentivo Docente |
| 99 | Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias |

A su vez, los programas se conforman de varios procesos de producción que apuntan al cumplimiento del objetivo de programa, los cuales se visualizan en las actividades específicas que dependen de él.

Como en cualquier sistema de producción, de un mismo proceso puede surgir un solo producto (producción simple) o dos o más productos (producción conjunta), o combinarse insumos de un proceso con otro, En la medida de lo posible cada actividad específica de los programas refleja un proceso de producción.

Ante estas limitaciones y los distintos procesos de producción que llevan adelante los programas como contribución al logro de las políticas de las instituciones, es que se definen los productos terminales a nivel de programa. Pudiendo un programa llevar a cabo distintas acciones en pos del objetivo principal. Ejemplo de ello es:

Programa de Acciones Compensatorias en Educación
población: niños del nivel primario y secundario

| Programa | Actividades Específicas | Bienes y/o Servicios Provistos por el programa |
|-----------------------------|---|--|
| 33- Acciones Compensatorias | Dirección y Coordinación, Apoyo y Acompañamiento a Escuelas Primarias, Apoyo y Acompañamiento a Escuelas Secundarias, Apoyo y Acompañamiento a Escuelas de Nivel Inicial, Apoyo y Acompañamiento a Escuelas de Educación Especial, Apoyo y Acompañamiento a Escuelas Albergues, Acciones de Apoyo a la Demanda Educativa BID 2424/OC- AR PROMEDU II | Provisión de libros para el nivel primario y secundario Otorgamiento de becas correspondientes a leyes especiales Aportes para la movilidad escolar Apoyo a escuelas albergues para actividades extracurriculares o de extensión Desarrollo de centros de actividades juveniles Desarrollo de centros de actividades infantiles Aportes para proyectos de Educación Especial Aportes para el desarrollo de orquestas y coros infanto-juveniles Desarrollo de actividades recreativas y educativas Apoyo a escuelas en situación de vulnerabilidad |

III.4.1.2- Procesos de Producción

Los procesos de producción implican todas las tareas que se llevan a cabo para lograr la elaboración de un producto terminal que será entregado a la ciudadanía.

Por ejemplo, el proceso de producción de otorgamiento de becas implica la determinación de la población referente, la población objetivo del programa para esa acción, los requisitos para su otorgamiento, el valor de las becas, las características de las mismas y su asignación, la forma y el modo de pago, el seguimiento y el control de las asignaciones tanto de becas otorgadas como del gasto, entre otras.

Otro ejemplo, extraído del formulario 8 bis es una de las mediciones del INCUCAI¹⁸, sobre la medición "Búsqueda de donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas".

"El proceso comienza cuando un profesional médico residente en el país, un centro de trasplante de médula ósea del país o un registro de donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas - CPH del exterior requiere la búsqueda de un donante no emparentado. La modalidad de ejecución es centralizada. El registro (INCUCAI) recibe la solicitud y efectúa la búsqueda en la red nacional y

¹⁸ Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante

en la internacional de un donante cuyas características genéticas coincidan con las del paciente. En los casos de resultados positivos se solicita el llamado al donante, la confirmación de su patente genética, su ampliación, la realización de estudios serológicos para enfermedades infecciosas, la donación de CPH y la realización del trasplante. El Registro, coordina las acciones que se desarrollan entre el Centro de Trasplante y el o los Registros de donantes voluntarios no emparentados. Los datos y resultados se intercambian por medio de fax o email."¹⁹

Para ilustrar más aún el ejemplo de esta medición se destaca que los beneficiados son pacientes con diagnósticos de Leucemias Agudas (Leucemia Mieloblástica Aguda, Leucemia Linfoblástica Aguda), Leucemia Mieloide Crónica, Déficit Inmunológicos severos Combinados, Anemia Aplásica Severa, Talasemia Mayor, Linfomas, Mieloma Múltiple, que poseen indicación de trasplante de médula ósea y que no cuentan con donante compatible dentro del grupo familiar. Matemáticamente no se puede estimar los beneficiarios, debido a la falta de estudios estadísticos sobre la incidencia de enfermedades transplantables en el país. La meta se calcula en base a lo ejecutado en períodos anteriores, calculándose en 44 por año.

Debido a que el accionar del estado es continuo, o sea no terminan al finalizar el ejercicio presupuestario, los procesos tampoco. Existen procesos muy extensos en el tiempo pero también hay otros que comienzan al finalizar un ejercicio presupuestario y culminan en el siguiente. Caso de ellos es la provisión de libros a los niños en edad escolar, cuando los alumnos necesitan el libro es en el mes de marzo - abril para utilizarlo como manual de estudio durante el año lectivo. De entregarse en el mes de octubre el mismo pierde la eficiencia deseada. Este es un caso donde el proceso de producción debe anticiparse para ser entregado en el momento oportuno.

III.4.1.3- Momentos del Registro de la Ejecución

La ejecución financiera del presupuesto, como se comentó anteriormente, implica la utilización del crédito aprobado, para la adquisición de insumos reales y financieros para la producción. Al final del ejercicio presupuestario, la mayoría de las veces se puede determinar el gasto incurrido por el programa para la elaboración de determinado bien o servicio con la entrega de esos bienes a la ciudadanía.

Sin embargo trimestralmente, periodo utilizado para la programación de la ejecución financiera y de corte para análisis y evaluación, es difícil compatibilizar la información de metas físicas y la del gasto por los distintos momentos de ejecución de uno y del otro sistema.

Financieramente, como ya se comentó, el gasto se compromete trimestralmente, se devenga mensualmente y se paga diariamente. A los fines

¹⁹ Formulario 8 bis del Manual para la formulación del presupuesto 2015-2017. Base E-SIDIF

de los análisis de la información se toma el gasto devengado, recordándose que es el momento cuando se concreta el hecho económico de la provisión de insumo. Mientras que para el seguimiento físico, es trimestral y se considera cuando la producción se encuentra terminada y disponible para la población objetivo de esa acción. El momento de registro lo determina cada programa.

En función de ello, una variante a optar es analizar a partir del gasto del insumo principal y hasta cierto punto. Cada programa de cada jurisdicción - entidad administra los tiempos para la adquisición de insumos por la aplicación del principio de descentralización operativa.

Desde este punto de vista pueden presentarse, a su vez, distintas situaciones:

- coincide el trimestre de devengamiento del gasto del insumo principal y la ejecución física de la meta,
- el gasto del insumo principal es constante en el ejercicio y la entrega de la producción sólo en un trimestre,
- el gasto del insumo principal corresponde a un trimestre y la entrega del bien es en otro trimestre.

Estas situaciones, incluso pueden observarse para un mismo producto en diferentes organismos o en el mismo. Por ejemplo el otorgamiento de becas. Existen programas que otorgan becas en un trimestre y el gasto se encuentra reflejado en el mismo periodo, dado que el monto de la beca es de pago único (primer caso). En cambio, si la beca se abona en cuotas, el gasto de las mismas se reflejará en distintos meses, hasta diferentes trimestres y la meta alcanzada se observará en el trimestre que se generó la obligación de la primera cuota. La registración física, depende del momento que el Estado crea una obligación con el beneficiario (segundo caso). O bien, puede suceder que se asignen becas a través de convocatorias, por lo tanto el momento de otorgamiento de beca se refleja previo al devengamiento del gasto de la misma.

En el Ministerio de Educación, se reflejan los tres casos comentados. Del primer caso, se puede observar en las becas que otorga la Secretaría de Políticas Universitarias en el marco del Programa Nacional de Becas. Del segundo caso, en las becas otorgadas por leyes especiales -ahijados presidenciales, veteranos y caídos en Malvinas- que administra el programa de Acciones Compensatorias, y del tercer caso son las becas Bicentenario que otorga el programa Desarrollo de la Educación Superior a la población universitaria de carreras prioritarias.

Otros ejemplos son las becas que otorga el Fondo Nacional de las Artes para fomentar el arte (tipo primer caso), el CONICET cuya particularidad es la búsqueda de formación de becarios (tipo tercer caso), el Ministerio de Salud, para la Formación en Servicios de Salud Comunitaria, por citar algunas.

Retomando el ejemplo de la medición del INCUCAI, "el momento que se da por ejecutada la prestación "Búsqueda de donantes de CPH para trasplante" se considera cuando finaliza la entrega de la CPH al centro del Trasplante y la realización del mismo. La documentación que lo avala es la Recepción de las CPH por parte del Centro de Trasplante. La relación físico financiera establecida es programa 55, actividad 1, con la salvedad de que los gastos directos relacionados son cubiertos por financiador del trasplante, los gastos indirectos (personal afectados al Registro y el personal de otras direcciones que trabajan en la temática, insumos consumibles, servicios de tipificación de posibles donantes, bienes de uso como freezer para contener las muestras, computadoras, móviles para la entrega y retiro de muestras, etc.) pueden ser financiados con recursos del Tesoro Nacional, o con recursos propios según las disponibilidades".²⁰

En este último ejemplo se puede observar que no se identifica un insumo principal relevante en términos financieros. Existen otras mediciones también, básicamente de prestación de servicios, donde el insumo principal suele ser el gasto en personal, por mencionar otros ejemplos se puede citar: las relacionadas con la fiscalización (casos en los que la institución controla la cantidades) o de emisión de certificados (casos sujetos a demanda, la institución no controla el nivel de producción). En estos tipos de producciones, el gasto devengado en el período acompaña los niveles de ejecución física.

A nivel anual, las metas de producción alcanzadas suelen reflejar el gasto de producción en el presupuesto. Aunque debe tenerse presente que las producciones de los distintos programas continúan en el tiempo, como ya se ha dicho, no culminan al final del ejercicio, por lo tanto puede presentarse las siguientes situaciones:

- el gasto de producción o de su insumo principal corresponde al ejercicio fiscal anterior,
- el gasto del insumo principal resulta de la combinación del ejercicio anterior y del vigente.

Caso de programas de vacunación del Ministerio de Salud. La vacunas saben adquirirse en el ejercicio anterior a las que se realizan las vacunaciones.

Otro ejemplo es el de provisión de libros del Ministerio de Educación, el gasto del insumo principal (los libros) se realiza parte en el ejercicio anterior y el resto en el vigente, respecto de la entrega de bienes.

III.4.2- Procedimiento para la relación físico financiera

A fin de establecer una óptima relación entre los indicadores de producción y los requerimientos financieros, en el formulario 8 bis ya comentado, destina un espacio para este fin.

²⁰ Formulario 8 bis del Manual de la formulación presupuestaria 2015-2016. Base E-SIDIF

Solicita indicar la actividad específica en la cual se desarrolla el proceso de producción, el inciso, la partida principal y parcial, la fuente de financiamiento y todo dato de imputación financiera que permita identificar el/los principal/es gastos asociados al bien o servicio. Debe precisarse también si dicha partida está relacionada en su totalidad y en forma directa o parcial con la producción. El objetivo es captar información real del gasto directo de los insumos críticos correspondientes al producto.

Cada una de estas acciones implican un volumen de tarea que hacen a la producción final: el otorgamiento de becas, y cada una de ellas requieren insumos para su accionar. Por lo tanto, el gasto de las tareas es necesariamente previo al otorgamiento pero también continúan luego de la determinación de la beca al beneficiario, haciendo un seguimiento de las cobranzas, por ejemplo.

III.4.3- Costos versus Gastos

Muchos autores utilizan las frases "el gasto de las acciones públicas" o "el costo de las acciones públicas" de manera indistintas, como sinónimos. Sin embargo en el presente documento, se utilizó siempre la expresión de gastos.

Es necesario distinguir el gasto en insumos del costo en insumos. El primero se refiere al valor monetario de los insumos adquiridos durante un período, en cambio, el segundo se refiere a los insumos efectivamente utilizados en la producción durante dicho período.

En otras palabras, el gasto en insumos refleja los recursos reales que es necesario obtener en un año para dotar a una unidad de productora de bienes y servicios, en tanto que el costo de los insumos representa, la utilización de los recursos en la producción durante el año presupuestario con independencia del período en que fueron comprados.

Por ejemplo, la adquisición en un ejercicio de una cantidad x de computadoras, expresa el monto del gasto para dicho insumo, pero esa asignación no representa el costo del mismo imputable a la producción en la que participará durante el ejercicio presupuestario. El costo es el valor de la depreciación por el uso de las computadoras durante el año, hayan sido compradas en el ejercicio vigente o en anteriores.

Por lo tanto, el gasto en insumos se refiere exclusivamente a la adquisición valorizada de los mismos, independientemente de que sean utilizados total o parcialmente en la producción del ejercicio presupuestario. En cambio, el costo en insumos se refiere a la valorización de los bienes de consumo efectivamente utilizados en la producción de bienes y servicios durante el año presupuestario.

Para la preparación y ejecución del presupuesto se considera el concepto de gasto para la asignación del crédito presupuestario, es así que expresa la

estimación de gastos y la proyección de los recursos para un ejercicio fiscal, que demanda el accionar del estado a favor de la ciudadanía.

El costo de una acción del estado, en sí mismo, implica considerar la totalidad de los gastos que lleva la producción de determinado bien. La ventaja de llevar una contabilidad de costos es que permite medir la eficiencia del sistema productivo.

En la publicación de las Normas para la confección del presupuesto de la Administración Nacional del Ejercicio 1987, se hacía clara esta distinción:

"Como es sabido, los montos de la evaluación económica de los costos difieren de los gastos financieros en diversos aspectos. En lo económico, pueden utilizarse costos de oportunidad o sociales, distintos de los precios de mercado o preverse en lo financiero.

En lo económico todas las adquisiciones se reflejan a medida que se las utiliza, en lo financiero a medida que se adquieren, lo cual puede implicar diferencias en la afectación a uno u otro ejercicio, como por ejemplo los bienes que se acopian.

En lo económico, los bienes de capital inciden mediante su amortización paulatina o alquiler imputado, en lo financiero cuando se efectúe su adquisición. La amortización de deuda sólo figura en lo financiero, etc.

Teniendo en cuenta el carácter financiero del presupuesto de la Administración Nacional, los recursos requeridos por el programa en cada ejercicio serán los créditos que le deberán ser asignados en el presupuesto".

"El costo total de un programa o actividad estará dado por los gastos previstos o efectuados en su ejecución, ajustados en función de las diferencias (costos sociales o de oportunidad, consumo o utilización de bienes, amortización, etc.) y de los costos indirectos originados en los gastos de aquellos programas cuya acción es de apoyo a otro conjunto de programas, entre los que deben distribuirse."

Actualmente, en Argentina, no se cuenta con una contabilidad de costos de la producción pública, es materia pendiente dado que está estipulada en el artículo 95 de la Ley N° 24.156.

III.4.4- Procedimiento actual del Seguimiento de la Información Física

Por el principio de centralización normativa y descentralización operativa, los artículos 44 y 45 de la ley N° 24.156, marcan las competencias de las unidades periféricas y del órgano rector, o sea de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional y las de la Oficina Nacional de Presupuesto.

A fin de dar cumplimiento, las unidades ejecutoras de los programas comunican las metas con una periodicidad trimestral y anual, para todas las etapas del sistema presupuestario, a través de un módulo informático (E-PEF) que se encuentra integrado en una base única y transaccional (E-SIDIF), cuyo objetivo para el seguimiento físico es el registro estadístico de la producción, las causas de las variaciones trimestrales y anuales, y la vinculación de las metas con las asignaciones financieras.

Actualmente el E-SIDIF brinda soporte en línea, menús contextuales y gestiones despapelizadas con firma digital.

La carga y remisión de información al sistema es facultad exclusiva de las unidades ejecutoras con apoyo de los servicios administrativos financieros. A partir de ella, los analistas de la Dirección de Evaluación Presupuestaria²¹ previo a un análisis técnico de consistencias aceptan la transmisión, que luego será publicada a través de sus informes.

Con toda la información disponible en el E-SIDIF, la Dirección de Evaluación Presupuestaria brinda apoyo a las áreas financieras para las asignaciones en la formulación del presupuesto, realiza informes trimestrales con análisis críticos de ejecución y de desempeño, y participa en la elaboración de la cuenta de inversión en lo que concierne a la gestión de desempeño anual de los programas presupuestarios. Asimismo, mantiene abiertos los canales de comunicación para toda la población a través de la publicidad de sus informes en la página web de la ONP y con una ventanilla abierta para interactuar con él (atención al ciudadano).

El segundo tomo de la cuenta de inversión, de "Evaluación de los Resultados de la Gestión" consta de: una introducción del sistema de seguimiento físico financiero, comentarios relativos al desarrollo de los programas y proyectos, cuadros de programas y proyectos por orden institucional (al igual que el aprobado por Ley) con información financiera (inicial, vigente y devengado) y física (inicial, vigente y ejecución); cuadros de programas y proyectos de Vialidad Nacional y un último apartado de indicadores de resultado.

El papel de las unidades ejecutoras de los programas en el sistema presupuestario es fundamental en todo el proceso. Como dice Raúl Rigo²², los programas presupuestarios y sus gestores cobijan las cadenas de valor público que permiten que el Estado agregue valor a los insumos y los convierta en productos y resultados atractivos y efectivos para la satisfacción de las demandas ciudadanas.

Por último, del análisis del capítulo se podría destacar lo siguiente:

²¹ Dependiente de la Oficina Nacional de Presupuesto. Subsecretaría de Presupuesto.

²² Mejor Gestión Financiera Pública e Indicadores de Resultado para Satisfacer Demandas Ciudadanas.

- Las normas que acompañan el proceso apuntan al mejoramiento de la calidad y transparencia de la información física de los presupuestos.
- Las técnicas empleadas buscan mostrar la atención de las demandas ciudadanas, empleando modelos de asignación que logre mayor satisfacción de las necesidades de la población con el óptimo uso de los recursos.
- La tendencia actual es la búsqueda de la contribución de cada programa al logro de las políticas públicas con construcción de valor público.
- El sistema presupuestario posee integración exógena y endógena. Exógena, con las demás áreas de la administración financiera y Endógena en sus propias etapas. Las etapas de formulación, aprobación, ejecución y evaluación, están integradas e interactúan constantemente en términos físicos y financieros.
- La formulación presupuestaria con el uso de variados instrumentos como el presupuesto preliminar, plurianual, planificación estratégica, gestión por resultados; necesarios para elaborar un buen presupuesto basados en el cumplimiento de objetivos, no logra que los gestores públicos internalizar la técnica, cumpliendo meramente en aspectos formales.
- El Congreso Nacional, ámbito de discusión y aprobación de la Ley de Presupuesto en representación de la ciudadanía, tienen la mirada puesta en el comportamiento de las variables macroeconómicas más que en los efectos de las políticas públicas. Aunque se observa en la participación de algunos sectores un interés en las mismas. La incorporación de un Departamento Presupuestario en ese ámbito podría ser beneficioso para la integridad del sistema.
- La ejecución del presupuesto, se ve ensombrecida por los bajos niveles de aprobación de cuota financiera, y el mecanismo de reprogramación produce desgaste y demoras en los procesos productivos. Aunque la programación de la ejecución financiera es condición necesaria para que los gastos acompañen el ritmo de percepción de los recursos. Asimismo, las modificaciones presupuestarias que impactan en un incremento a los créditos aprobados por ley en grandes proporciones, como los últimos ejercicios, son perjudiciales para la credibilidad del sistema.
- La evaluación presupuestaria es impulsada actualmente por su contribución dentro y fuera del sistema. Sus análisis aportan a la ligazón de lo físico y financiero, están dirigidos al desempeño de los programas presupuestarios, con vista a la ciudadanía, en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y economicidad en la utilización de los fondos públicos.

En este sentido, la multiplicidad de metas productivas definidas en los programas por consecuencia de los variados tipos de procesos de producción que lleva a cabo el Estado, no dificulta el análisis de la gestión, se puede visualizar el aporte de cada programa en la necesidad ciudadana.

El enfoque necesario para enriquecer el análisis de la gestión, materia pendiente en la administración pública nacional, es el de los costos de las acciones públicas.

- Las debilidades detectadas en el sistema presupuestario involucran a: los gestores públicos en la etapa de formulación, ejecución y evaluación, los representantes de la ciudadanía en la etapa de aprobación y la discrecionalidad política en cada etapa.

CONCLUSIONES

Ahora bien, frente al desafío planteado al inicio de este trabajo, de analizar la posibilidad de pensar los sistemas de información desde la producción física y de surgir como consecuencia de ella, la información financiera, se concluye lo siguiente:

En el sentido de concepción del sistema presupuestario, en la formulación presupuestaria es condición pensar desde lo físico para determinar el nivel financiero requerido. En la aprobación también, debe primar a la hora de discutir y aprobar el presupuesto la contribución del mismo a las necesidades sociales en armonía con los recursos previstos; en la etapa de ejecución, lo mismo, pensar la cantidad de insumos que requiere el proceso de producción para adquirirlos, y obviamente para la evaluación se necesita pensar desde la producción física como contribución a las demandas ciudadanas en condiciones de eficiencia, eficacia y economicidad.

Sin embargo, en el sentido de registro de la información, resulta imposible en el marco actual en que se desarrolla el sistema presupuestario.

La producción pública no implica solamente comprar un bien y entregarlo a la ciudadanía, tampoco lo es transferir una ayuda social a personas. Son procesos de producción largos y complejos que se tienen presente en la formulación.

En la etapa de ejecución se hace la entrega de un determinado bien a la población y eso no significa el fin del proceso, a veces continúan actividades de seguimiento. Además debe tenerse en cuenta los distintos momentos de ejecución física y financiera.

Por otra parte, debe considerarse las dificultades que se presentan a la hora de relacionar la información físico financiera. En algunos casos se puede identificar un insumo principal, no en todos; y a partir de ahí relacionar el gasto con el producto para un análisis de gestión.

Además, ha de considerarse en esta etapa que el registro financiero es previo a la ejecución de la producción por tratarse de adquisición de insumos necesarios para su producción.

No obstante, sin implicar el análisis de los procesos productivos, surgen varias dudas al respecto. Por citar algunas:

- ¿Cómo se imputan los gastos de producciones que no tienen identificado un insumo principal?

- Los programas de vacunación del Ministerio de Salud ¿debe imputar el gasto en el ejercicio que se vacuna por más que haya perfeccionado el gasto de las vacunas en el ejercicio anterior?
- En el caso del Ministerio de Educación, en la meta de Provisión de Aulas Digitales Móviles, debe registrar el gasto por las unidades entregadas. Si hubiese adquirido mayor cantidad de las otorgadas por que maneja un sistema de stock ¿no registra las unidades no entregadas?
- El CONICET no podría registrar el gasto del financiamiento de Proyectos Plurianuales de Investigación, hasta que el proyecto culmine.
- Para el caso de producción conjunta ¿Cómo se resuelve la situación? Por ejemplo un hospital universitario, del mismo proceso de producción surgen dos productos terminales: la atención de pacientes y la formación de médicos ¿Cuál es el gasto que debe registrarse a partir de la atención de un paciente y de un médico formado?
- ¿Qué sucede con el resto de gastos? ¿Cómo se imputan?

Es cierto que el registro de la información física no posee los atributos de robustez y confiabilidad. Cómo no es menos cierto que la normativa vigente busca alcanzarlos. Sin embargo, mientras no se produzca un cambio de mentalidad del gestor público de los programas, y la ciudadanía no participe activamente en el control de las acciones del estado, todos los intentos pierden fuerza.

El cambio de la actitud del gestor (apertura al análisis crítico de su accionar, con decisiones basadas en los resultados) repercute en toda la organización, en las mismas prácticas y su cultura. La motivación del gestor es esencial para que la organización asuma buenas prácticas de programación, compromisos de cumplimiento de objetivos, de buscar continuamente mejores procedimientos, acciones, combinaciones de insumos, entre otros.

En cuanto a la participación de los ciudadanos, debe ser estimulada por el estado, a través de todos los medios y modalidades existentes, con información clara, sencilla, donde el ciudadano pueda entender el presupuesto e identificar en él el destino de los recursos públicos, y así poder monitorearlo y participar en forma directa y no sólo a través de los representantes en el Congreso. Como dice Cowes, la mayor voluntad de participación ciudadana conlleva a un sistema de información más transparente y obliga al Estado a buscar mayor eficiencia y eficacia, donde la rendición de cuentas sea una constante.

PROPUESTA

En el marco de la gestión por resultados impulsada por la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Subsecretaría de Presupuesto, se propone para el registro de la información física, explicitar la responsabilidad de los gestores públicos en la comunicación de la información.

Dejar en evidencia la responsabilidad que les compete a través de la publicación de sus producciones en la página web institucional con interfaz en E-PEF del E-SIDIF, comunicando ellos mismos los niveles de producción previstos para cada una de sus producciones, los niveles alcanzados y las causas de los desvíos.

De este modo, la DEP, se encargaría de cumplir con las funciones que le son propias: capacitar, analizar, realizar informes.

En otro orden, basado en el modelo de simulación almacenado en forio.com, utilizado en el módulo de Teoría de Sistemas – Informática, analicé la tasa a la que los ciudadanos adoptan una nueva presentación de información en la web de cada jurisdicción/organismo. La nueva presentación consistiría en exponer en detalle el cumplimiento de las políticas de esa jurisdicción/organismo, con sus grados de avance, con los bienes y/o servicios que se brinda a la sociedad con relación a esas políticas, con indicadores de población objetivo, de calidad, referenciales, de relación insumo producto, de eficiencia, de eficacia, beneficiarios detallados; a fin de comunicar a la ciudadanía el uso de los recursos públicos. En la misma también podría contener una ventanilla para interactuar y dejar constancia de satisfacción (positiva-negativa) de los bienes y servicios recibidos.

Con el objeto de promocionar la nueva información, despapelizar y promover la responsabilidad de las autoridades máximas de las jurisdicciones/organismos, la Oficina Nacional de Presupuesto, Jefatura de Gabinete de Ministros o alguna otra dependencia del Poder Ejecutivo podría publicitar el grado de avance de cada jurisdicción/organismo, mostrando su responsable.

De este modo:

- Se evitaría la comunicación de formularios entre los organismos y la ONP, pudiendo los analistas de la ONP contar con la misma información que se comunica a la ciudadanía, para realizar sus informes.
- Se expone la acción de gobierno, con responsables
- De la publicidad se acreditaría o desacreditaría la imagen de los responsables políticos, actuando como motor para un mayor compromiso con la gestión.

Considerando los mismos parámetros del simulador: 10% Probabilidad de adoptar la tecnología después de interactuar con ella y 10 el número de personas que un adoptante de la tecnología contacta por año, a los 5 años la mitad de las personas habrían adoptado la tecnología y a los 10 años el potencial de usuarios adoptaría la tecnología.

Por adoptantes del uso de la nueva información, podría ser la prensa. Para los aspectos positivos la prensa oficialista y por el contrario, para los aspectos negativos la prensa no oficialista. La cantidad de personas que la prensa contacta por año es importante y depende de la instigación que empleen.

En definitiva, la transparencia de la información ayuda al control institucional y ciudadano.

Ana Hurtado

BIBLIOGRAFÍA

Luis Cowes. Enfatizando en la necesidad de registrar la producción pública. Los sistemas de información deben pensarse desde la producción física y la información financiera debe surgir como consecuencia de la primera.

Miguel A. Bolivar. Finanzas Públicas y Control. Editorial Osmar D. Buyatti.

Carlos Gonzalez. Historia de las Finanzas públicas Argentinas, del inicio de la vida independiente hasta la convertibilidad. Cuadernos ASIP de experiencias comparadas. Serie Finanzas Públicas.

Raúl Rigo. Mejor Gestión Financiera Pública e Indicadores de Resultados para satisfacer Demanda Ciudadana.

Marcos P. Makón. La gestión orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo. Junio 2005.

Marcos P. Makón El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. V congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo República Dominicana. Octubre 2000.

Honorable Cámara de Diputados. Orden del día 863/2014.

100 Programas Presupuestarios con Indicadores de Resultado. PROFIP. Secretaría de Hacienda.

La Comunicación de las Políticas Públicas incluidas en el Presupuesto. Proyecto de Ley de Presupuesto 2015 Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Sistema de Gestión por Resultados y Planificación Estratégica en el Sector Público. Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Para la plataforma de asistencia técnica a distancia de sistema de planeamiento estratégico público.

Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto. Manual del Sistema Presupuestario. versión actualizada junio 2011.

Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Programación Presupuestaria. Normas para la Confección del presupuesto de la Administración Nacional. Ejercicio 1980.

Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Programación Presupuestaria. Normas para la Confección del presupuesto de la Administración Nacional. Ejercicio 1987.

Secretaría de Hacienda. Oficina Nacional de Presupuesto. Manual de la Formulación Presupuestaria. Ejercicio 2015-2017.

Secretaría de Hacienda. Contaduría General de la Nación. Cuenta de Inversión Ejercicio 2013.

Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos. 1789.

Acta del 25 de mayo de 1810.

Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Ley N° 24.629 Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional.

Ley N° 25.152 de Administración de los Recursos.

Decreto N° 928/96 Plan Estratégico.

Disposición N° 664/2007 del Subsecretario de Presupuesto.