

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

---

**CARRERA DE ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION**  
**FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL**

---

**TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACION**

---

**Nueva Ley de Administración Pública: Presupuesto Por Programa. Provincia**  
**De Santa Cruz.**

---

**Autor: Esther Elizabeth Postillone**

**Email: estherpostillone@yahoo.com.ar**

**Docente: Cristina Rolandi**

**Noviembre 2022**

---

## **Resumen**

La Provincia de Santa Cruz se encuentra en un periodo de cambio, a través de la Ley N° 3755, la cual trae una importante Reforma en la Administración Pública.

El problema que se genera a consecuencia de esta reforma es la implementación del "Presupuesto por programa", surgiendo la necesidad de capacitar a los agentes de la Administración Pública y evitar así errores al momento de ponerlo en práctica.

Es imprescindible desarrollar un plan que brinde las herramientas necesarias que permitan a los interesados poder contar con un material sencillo y práctico para entender el presupuesto por programa.

El presente trabajo busca brindar una guía que sirva de base para capacitaciones y trabajos prácticos.

## **Palabras claves**

**Presupuesto por programa**

**Administración Financiera**

**Capacitación**

## INDICE

I.	INTRODUCCION .....	4
1.	Justificación/Fundamentación .....	4
2.	Planteamiento del tema/problema .....	4
3.	Objetivos .....	4
4.	Hipótesis .....	5
5.	Metodología y técnicas a utilizar .....	5
II.	MARCO TEORICO .....	5
III.	DIAGNOSTICO .....	41
IV.	PROPUESTA .....	44
V.	CONCLUSION .....	48
VI.	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y BIBLOGRAFIA .....	48

## **I- INTRODUCCION**

### **1 - Fundamentación:**

En los últimos treinta años Argentina se ha visto inmersa en una serie de cambios y medidas, cuyos objetivos son lograr una modernización que genere un Estado con nuevas funciones y comportamientos, venciendo de esta forma, al antiguo Estado burocrático (Paradigma de la Administración Financiera).

La Ley N° 24.156 es la que da origen a la Reforma del país, el cual ha experimentado cambios muy señalados en periodos relativamente cortos, afectando de manera clara en la vida de las personas. Consecuentemente, en la Provincia de Santa Cruz, en enero del año pasado, entro en vigencia la Ley 3.755 (Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control), la cual actualmente se encuentra en un **periodo de transición**. Con ella se implementará el Presupuesto por Programa, por lo tanto se considera que será necesaria una guía accesible y de fácil comprensión tanto para los agentes de la Administración Central como para todo aquella que desee entender sobre el tema.

### **2- Planteamiento del Problema:**

El principal problema se dará al momento de ser aplicada la nueva Ley de Administración Financiera (a partir del año 2023), debido a la demanda que esta ejercerá sobre agentes y funcionarios en cuanto al conocimiento sobre la importancia del Presupuesto por Programa, la cual será utilizada como herramienta en el sector público, permitiendo así al gobierno y las entidades, llevar a cabo una correcta planeación, organización, coordinación, dirección y control, funcionando también como un instrumento para toma de decisiones.

Al momento, se visualiza resolver la capacitación profesional de todos los agentes implicados en el proceso de formulación presupuestaria.

Nos encontramos ante una nueva cultura presupuestaria, una nueva normativa que exige un nivel de compromiso que la anterior no preveía, esto implica cursos de capacitación para todos los niveles.

### **3- Objetivos:**

- Facilitar la adaptación de la Administración Central en la formulación presupuestaria a la nueva normativa.
- Identificar aspectos determinantes del proceso.
- Establecer Normativa interna que facilite la adaptación.
- Proponer cursos de capacitación para todos los agentes involucrados de la Administración Central.
- Brindar información útil respecto a una adecuada aplicación del Presupuesto por Programa.
- Recopilar la información necesaria para la implementación del Presupuesto por Programa.
- Realizar una guía útil, sencilla y aplicable, dirigida a aquellos que lo requieran.

#### **4- Hipótesis:**

El proceso de transición a la nueva normativa sería facilitado si todos los agentes implicados pudieran recibir cursos de capacitación que los habilitasen para incorporar los nuevos principios de la normativa.

#### **5- Metodología:**

La metodología que se utilizara para la realización de la presente tesis teórica será la siguiente:

- Buscar información en lectura bibliográfica.
- Recopilación de datos.
- Orientar sobre la información que se debería dar a los agentes del Tribunal de Cuentas al momento de implementar el Presupuesto por Programa.

## **II- Marco Teórico:**

Para aclarar el tema a tratar daremos conceptos necesarios para su desarrollo;

### **CONCEPTOS**

- **Alfredo Le Pera** sobre el Sistema presupuestario expresa: “La aplicación de la Ley 25917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal está generalizando los conceptos y terminología en las provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios que se han adherido.

El presupuesto es básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y un acto legislativo.

El presupuesto que se define en una ley y se distribuye con un acto administrativo, como instrumento de gobierno debe:

- a) Expresar las finalidades, los cursos de acción (programas y sus subdivisiones) elegidos entre opciones posibles, para lograrlos y sus metas genéricas y específicas.
- b) Demostrar “ex ante” la actividad productiva en formas cualitativa y cuantitativa (determina el costo de producción).

El ciclo presupuestario además de la formulación y aprobación comprende otras fases del proceso presupuestario, a saber, ejecución, registración, determinación de resultados y control.

El sistema de presupuesto debe brindar una estimación razonable de los programas que se desarrollaran para cumplir con los objetivos del Estado. **(1)**

### **PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS (1)**

#### **Programación**

El Presupuesto debe tener el contenido y forma de programación.

Contenido:

- a) Detalla la producción de los bienes y servicios esperada y de los recursos reales y financieros para lograrla.
- b) Prevé que sus elementos, relacionados entre si, estén disponibles en cantidad y calidad necesarias.
- c) Hace viable el logro de los objetivos del SP, en especial los que se califiquen como prioritarios,
- d) Forma: Deben hacerse explícitos: los objetivos establecidos, acciones necesarias para lograrlos y recursos humanos, materiales y servicios que se demanden.

### **Universalidad**

Debe:

- a) Comprender todo lo relativo a su materia.
- b) Abarcar la producción de bienes y servicios y los recursos reales y financieros necesarios para lograrla.

### **Exclusividad**

Se deben incluir solo los asuntos inherentes al presupuesto.

### **Unidad**

Las UO deben elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar sus gastos y recursos conforme a la política presupuestaria

### **Claridad**

Hace a la eficacia del presupuesto como instrumento de múltiples fines de gobierno y administración. Facilita el conocimiento por los ciudadanos que tienen derecho a ello, en especial, en una república.

### **Especificación**

En el aspecto financiero, se debe en:

- a) Recursos, indicar las fuentes.
- b) Gastos, expresar las características de los bienes y servicios a adquirir, de las transferencias y del servicio de la deuda.

### **Periodicidad**

Debe abarcar lapsos razonables. Si son muy:

- a- Largos, la dispersión de la ejecución será significativa;
- b- Breves, impiden cumplir las tareas.

Normalmente se acepta un año aunque actualmente se están generalizando los plurianuales por la ya expresado anteriormente.

## **Continuidad**

Se relaciona con la periodicidad. Los elementos del presupuesto, deben:

- a) Basarse en ejercicios anteriores;
- b) Considerar expectativas de los futuros.

## **Flexibilidad**

Posibilidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Tiende al cumplimiento de los objetivos aunque deba modificarse la programación.

## **Equilibrio**

Igualdad de gastos y recursos, anualmente o en el ciclo económico. (1)

### **A- La Reforma de la Administración Financiera Publica (2)**

El 30 de septiembre de 1992 fue sancionada la Ley N° 24156, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. En este punto se analizan las bases conceptuales generales de la reforma de la administración financiera, desde la óptica de la teoría de los sistemas.

#### 1. Aspectos conceptuales generales

La gestión financiera realizada por las distintas jurisdicciones del Sector Público Nacional se caracteriza por desarrollarse a través de sectores de la Administración cuya denominación de por sí define la función de cada uno de ellos: presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad, control interno y control externo.

Estos sectores, por su propia naturaleza, conforman sistemas diferenciados que interactúan dentro de un sistema mayor denominado **Sistema de Administración Financiera**.

La estructura del sistema mayor, en la actualidad está normado por el Título I de la Ley **24.156**.

Para la Ley 24156 los componentes del sistema de administración financiera o sistema mayor queda definido por el Art. 5° el cual establece: La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema Presupuestario;
- Sistema de Crédito Público;
- Sistema de Tesorería;
- Sistema de Contabilidad

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.

---

(1) Alfredo, Le Pera: Estudio de la Administración Financiera Publica

## B- SISTEMA PRESUPUESTARIO (2)

A continuación se presentan las siguientes definiciones con el fin de llevar mayor claridad al tema a desarrollar:

### 1. Concepto de Sistema Presupuestario:

El Sistema Presupuestario es un subsistema dentro del sistema de administración financiera.

En términos generales los subsistemas poseen las mismas características que los sistemas. Se encuentran organizados en función de un objetivo, operan dentro de un sistema mayor o macrosistema, conforman un conjunto de sectores interdependientes e interrelacionados, responden a ciclos, estructuras propias y funciones especializadas.

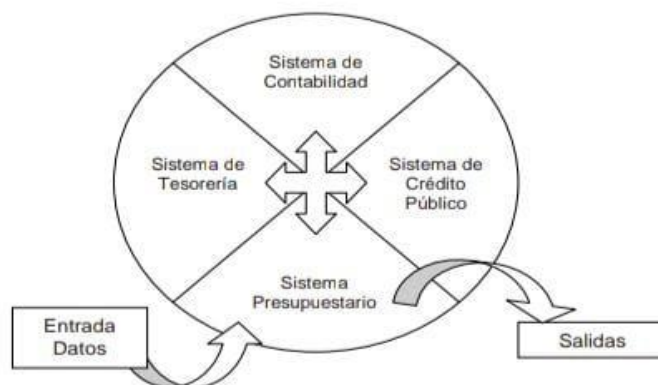
### 2. Objetivo del sistema presupuestario:

El objetivo del sistema presupuestario del Sector Público Nacional, consiste en elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del Estado. Todas ellas resultan actividades proyectadas o planeadas basadas en normas legales y técnicas seleccionadas antes de su ejecución y en armonía con los objetivos del sistema mayor.

El Sistema Presupuestario del Sector Público define su objetivo en cooperación con el objetivo del sistema de administración financiera, es decir, garantizando la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos.

Por sus cualidades, el Sistema presupuestario del sector público nacional adquiere las características de un sistema con múltiples salidas, siendo la principal la elaboración del presupuesto general para la Administración Nacional.

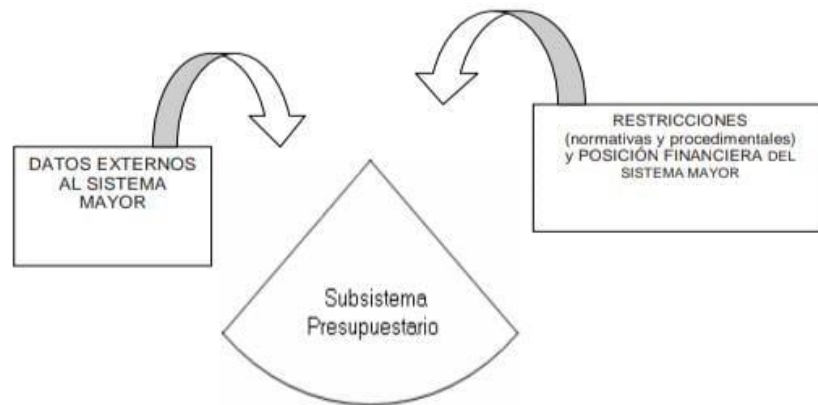
En el siguiente gráfico se muestran las relaciones del Sistema Presupuestario del Sector Público con el sistema mayor y las posibles relaciones entre todos los sistemas de administración financiera,



Por su parte, el ambiente interno del SPSPN se encuentra delimitado por las relaciones estructurales y funcionales que se establecen hacia el interior del



mismo, es decir, entre otras las unidades que cumplen funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.



En resumen, el SPSPN se caracteriza por:

1° Es un sistema integrado a los procesos de administración financiera del Sector Público Nacional.

2° Se encuentra compuesto por tantos subsistemas como unidades administrativas existan cumpliendo funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional.

3° El ciclo anual del sistema se cumple a través de una sucesión de etapas y actividades inherentes a la gestión presupuestaria, las que a su vez se encuentran integradas a los demás procesos de administración financiera del Sector Público Nacional.

4° Las actividades del SPSPN se encuentran combinadas adecuadamente y orientadas a un fin: la elaboración y ejecución del presupuesto público. (2)

Por lo tanto el SP es una parte de un todo y esto hace necesaria su buen desarrollo para llegar a un resultado óptimo.

## **PRESUPUESTO POR PROGRAMA**

Síntesis de la Evolución de la Técnica del Presupuesto por Programas:

Años '60: Presupuesto por Programas y Actividades } Técnica impulsada por la División Fiscal de Naciones Unidas (Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, 1962). } Mérito: "se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere". } Propuesta: "La estructura del Presupuesto-Programa". Criterios heterogéneos entre países respecto de la estructuración de programas. - Años '70: Bases Teóricas del Presupuesto por Programas } La programación presupuestaria se centra en las relaciones internas de producción de las instituciones públicas y la organización de los procesos: tecnologías de producción, relaciones de insumo-producto, unidades de gestión responsables, relaciones de condicionamiento internas a la organización. } Mirada Microeconómica del

---

(2) Cr. Gonzalo Lecouana: EL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

proceso de producción pública, hacia el interior de las instituciones públicas y basada en la oferta. Conceptualización específica, delimitación y jerarquización de las categorías programáticas (Programa, Subprograma, Proyecto, Actividad y Obra) y vinculación (relaciones de condicionamiento) entre ellas: centrales, comunes, específica. La medición de la producción pública se integra a la programación presupuestaria. Formulación de Presupuestos por Programas de carácter Físico-Financiero. – Últimos Años: Presupuesto por Programas Orientado a Resultados Cambia el punto de vista: No se focaliza exclusivamente en el proceso de producción pública microeconómico de las instituciones sino que la Mirada está puesta en la Demanda Social. El análisis no es exclusivo de la oferta microeconómica institucional sino que debe ser complementado con la demanda social. Las metas físicas de producción de los Programas se fijan en pos del cumplimiento de objetivos de políticas públicas que se traducen de la Demanda Social. La formulación de objetivos de políticas públicas (generales e institucionales) integra la programación presupuestaria. Necesidad de cuantificar el grado de avance en el cumplimiento de esos objetivos: indicadores de la gestión pública. El Presupuesto Público incluye no sólo metas físicas de producción sino también la definición de indicadores a nivel de diversos programas. Integración biunívoca físico-financiera del Presupuesto Público en el Proceso Presupuestario (Formulación-Ejecución-Evaluación) y su retroalimentación. Necesidad de actualizar los sistemas informáticos. (3)

Según lo expuesto por el Profesor Lecouna (Año 2021)

## **ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

### 1- Introducción:

El presupuesto por programas (PPP) 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.

La metodología que se expone en los puntos siguientes se sustenta en las teorías de sistemas y de redes y considera a la Administración Pública como productora, en cuyas dependencias (centros de gestión o unidades ejecutoras) se realiza el procesamiento de insumos (recursos humanos, materiales y servicios) mediante técnicas adecuadas para cumplir objetivos de gobierno.

Esta concepción es análoga a un proceso industrial, lo que es útil para comprender acciones a cargo del Estado, pero no incluye todas las situaciones que dan lugar a asignaciones presupuestarias, como se verá más adelante.

Debe señalarse, que en la práctica la Administración Pública Nacional produce bienes y servicios que suministra a la sociedad, pero, asimismo, adquiere bienes producidos por terceros para proveerlos con posterioridad.

Los presupuestos, además de las categorías presupuestarias (programas, subprogramas,

---

(3) Lic. Guillermina Rodríguez: EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS ORIENTADA A LOS RESULTADOS EN LA GESTION PÚBLICA

actividades, proyectos y obras) incluyen partidas no asignables a programas (por ejemplo las amortizaciones de deudas) y partidas, que aún incluidas como programas, se aprueban para transferir fondos a otras jurisdicciones del Sector Público Argentino (Provincias y Municipios) y al Sector Privado, los que tienen a su cargo servicios mediante los cuales se satisfacen diversas necesidades de la población y de otros entes públicos y privados, en función de políticas públicas y cuya ejecución no se efectúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

El Presupuesto Por Programa (**PPP**), parte de una definición de la política presupuestaria (en la que se definen los objetivos que se pretende alcanzar con el presupuesto asignado), consignando, además, las metas (cuando los objetivos, expresados en productos terminales, son cuantificables), las unidades ejecutoras y sus responsables y, como se dijo, las categorías programáticas que correspondan.

Otra característica de la técnica es que facilita la medición de la producción y provisión, mediante unidades de medida que permiten utilizar indicadores de diversa índole, útiles para decidir sobre asignaciones y reasignaciones de créditos presupuestarios y cuotas de la programación de la ejecución; realizar análisis de diversa índole y efectuar comparaciones con programas similares de distintas instituciones públicas.

La apertura programática debe efectuarse en base al conocimiento de cada organización, de sus fines, procedimientos y recursos. Por lo tanto, debe evitarse el diseño de redes programáticas que no reflejen adecuadamente las acciones que lleva a cabo cada institución ya que ello restaría transparencia a la exposición de las cuentas públicas. En tal sentido, en la medida de lo posible, no es conveniente extremar la consolidación de información en un programa único, como, por otro lado, no resulta práctico, desde el punto de vista de la administración de los presupuestos, atomizar excesivamente las categorías programáticas de cada organismo. Esto último, por la rigidez que ello implica, dado que puede restar la rapidez necesaria para la resolución de problemas que surgen durante la etapa de ejecución.

En otro orden, debe ponerse de manifiesto el carácter complementario con el PPP, que tienen otras técnicas presupuestarias, como por ejemplo, el Presupuesto Base Cero (PBC), S3P (Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuesto), etc. y con técnicas de carácter organizacional; reingeniería de procesos, SADCI (Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional), etc. Asimismo, el PPP puede servir de base para el desarrollo de sistemas más complejos como es la gestión por resultados.

Desde el punto de vista temporal la técnica se puede utilizar para el corto plazo (un año: el del ejercicio presupuestario) y para el mediano plazo (tres años: presupuesto plurianual). A este último se refiere la circular de la O.N.P. Nº 1/09.

## 2- Definiciones y conceptos básicos:

Los elementos básicos utilizados en la construcción teórica son los siguientes:

### a) Insumos

En términos generales, son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio). En el presupuesto, se los denomina: personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales, respectivamente, al clasificárselos según el objeto del gasto. Cuantitativamente se expresan en unidades físicas (tn., m<sup>3</sup>, kw/h, etc.) y su valoración monetaria se obtiene multiplicando la cantidad comprada o utilizada por su precio unitario. El concepto de insumo adoptado en este contexto, entonces, no se diferencia del que es utilizado convencionalmente en la teoría económica. Son totalmente asimilables a las variables independientes de una función de producción microeconómica.

Piénsese, por ejemplo, en la Asesoría Jurídica de un organismo público cualquiera. Sus insumos serían los siguientes: recursos humanos (abogados, secretarías, personal directivo y administrativo, etc.); materiales (papel, carpetas, lapiceras, útiles de escritorio, etc.); equipos (computadoras, escritorios y sillas, etc.) y servicios no personales (pasajes, viáticos, energía eléctrica, alquiler, etc.). Sin embargo, en la formulación del presupuesto público 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 presupuestario, 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 administrativa de la capacidad programada de producción de bienes y servicios, en tanto que el costo en insumos representa, en términos físicos o monetarios, la utilización de los recursos en la producción durante el año presupuestario con independencia del período en que fueron comprados.

El concepto de gasto es el considerado para la preparación y ejecución del presupuesto de la Administración Nacional y, por lo tanto, en la asignación del crédito presupuestario, siendo éste el máximo autorizado para gastar.

Por ejemplo, la asignación de recursos financieros para adquirir durante un ejercicio presupuestario una dada cantidad de computadoras, expresa el monto del gasto propuesto para dicho insumo, pero esa asignación no representa el costo del mismo imputable a la producción en la que participará durante el ejercicio presupuestario. En este caso, 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.

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.

En síntesis, el concepto de gasto, considerando al mismo como el gasto devengado, es útil para definir el nivel presupuestario que es necesario otorgar para la adquisición de recursos reales y, a la vez, es la base para la determinación de costos. A su vez, los costos permiten medir eficiencia en la medida que se vinculen con los respectivos productos que se originan.

#### b) Productos

Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones. Por ejemplo, el producto "vivienda" es diferente, cualitativamente, de los insumos que se utilizaron para construirla.

Cuando los productos se materializan en cosas tangibles, suele predominar lo cuantitativo sobre lo cualitativo, por ejemplo, raciones alimenticias, expedientes, escuelas, carreteras, etc. Por el contrario, en la producción de algunos servicios - como, por ejemplo, el mantenimiento de la presencia del país en el exterior que presta el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto- la ausencia de materialidad los hace esencialmente cualificables antes que cuantificables.

### c) Relación insumo-producto

Es la relación que se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere.

De esta definición surgen los siguientes elementos:

- el proceso de combinar diversos recursos reales (insumos) para la obtención de un producto se denomina proceso de producción;
- toda relación insumo-producto implica determinada relación de calidad entre los insumos y el producto resultante;
- cada relación insumo-producto puede expresarse en coeficientes de insumo-producto.

Debe señalarse que un requisito básico para la existencia de una relación insumo-producto es que el respectivo producto sea único e independiente de otra relación insumo-producto. De no ser así, es imposible la determinación de la relación técnica entre insumos y productos y, consiguientemente, la cuantificación de los coeficientes técnicos respectivos.

### d) Tipos de productos: independientes y conjuntos

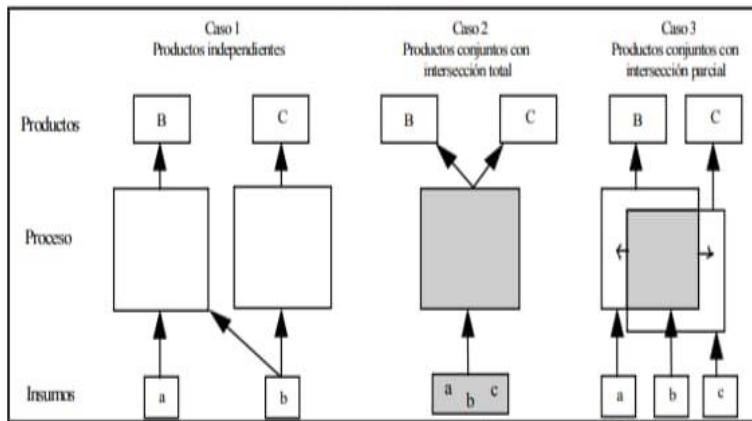
En este punto se utiliza la teoría matemática de conjuntos para distinguir claramente los productos originados en los procesos productivos públicos.

Sean B y C dos productos diferentes.

- Si por el solo efecto de producir B se produce simultáneamente C, se trata de productos conjuntos; esto es, ambos productos resultan de un mismo proceso de producción;
- En caso contrario, se está en presencia de productos independientes que surgen de dos procesos de producción distintos pudiendo, en consecuencia, establecerse dos relaciones de insumo-producto perfectamente diferenciadas.

Al analizar los productos y su relación con los insumos se pueden presentar las siguientes situaciones:

- Productos independientes: Dos o más productos son independientes si cada uno de ellos se origina por su propio y exclusivo proceso de producción. Al resultar de procesos productivos exclusivos, plantean relaciones de insumo-producto específicas con insumos propios para cada uno de los productos resultantes. Por ejemplo, el producto B, en el caso 1 del Gráfico 1, es exclusivo, - al igual que el producto C-, de sus respectivos procesos de producción y tienen los insumos propios a y b.



Por lo que antecede los productos independientes son los que se obtienen mediante relaciones "insumo producto" diferenciadas.

Cuando un insumo es utilizado en dos o más procesos de producción independientes (o entran en la elaboración de productos exclusivos), tal como se representa en el caso 1 para el insumo b, no se está en presencia de insumos comunes compartidos. Por ello, al conocerse los coeficientes insumo-producto para cada uno de éstos, es posible atribuir física y monetariamente ese insumo a cada uno de los productos que lo contienen. Por ejemplo, el uso de los servicios de luz en varios procesos, puede ser atribuido a cada uno de ellos, aunque el medidor sea único.

- Productos conjuntos: Son aquellos para los que el proceso de producción es común y único. Por tanto, los insumos que requieren y el tiempo para producirlos son indivisibles en relación a los productos resultantes.

Los productos conjuntos pueden ser originados por:

- Intersección total, cuando, al producirse simultáneamente un proceso de producción, todos los insumos y el tiempo de producción son comunes. Por ejemplo, en un hospital universitario el proceso de producción de los servicios médicos hospitalarios genera, simultáneamente, dos productos: "atención médica a pacientes" y "formación de recursos humanos en medicina", por lo cual todos los insumos se intersectan en su totalidad de una forma indivisible. Que se obtengan dos productos de una misma combinación de insumos en un mismo acto productivo, implica que no pueda asignarse a cada uno de ellos la cuota parte de los insumos que les corresponde. En consecuencia, no puede prepararse el presupuesto asignando recursos para cada producto individualmente considerado, sino que tendría que hacerse para el conjunto de productos que se programa obtener. Esta situación se representa en el caso 2 del Gráfico

- Intersección parcial, cuando sólo una parte de los insumos y del tiempo de producción son de uso común en el proceso de producción (caso 3 del Gráfico).

Al igual que en el caso de intersección completa, al no diferenciarse las relaciones de insumo-producto para un conjunto de insumos, también en la intersección parcial sólo se puede presupuestar para los productos conjuntos resultantes. Ambos casos son frecuentes en la Administración Pública Nacional.

#### e) Productos presupuestables

Como un corolario de la clasificación de los productos en independientes y conjuntos, surge una premisa para delimitar el ámbito público presupuestable, en términos de productos.

En tanto se obtengan productos conjuntos por intersección de los insumos en el proceso de producción, cada uno de ellos no puede ser objeto de asignación específica de recursos para la producción y, en consecuencia, no pueden ser presupuestados en forma individual.

Para delimitar el ámbito público presupuestable en términos de productos independientes se requiere que:

- Los productos cuya producción se presupuesta no sólo tienen que ser independientes sino que todos ellos tienen relaciones insumo-producto exclusivas (condición de posibilidad); en caso contrario debe asignarse recursos para el conjunto de insumos necesarios para producir o proveer bienes y servicios.

- Un producto presupuestable requiere de un centro de gestión de suficiente importancia como para asignarle recursos (condición de relevancia).

#### f) Relaciones de condicionamiento

En toda institución productora de bienes o prestadora de servicios no sólo existen relaciones insumo-producto, sino también relaciones entre productos. Para analizar las características de estas relaciones el sustento metodológico es la teoría de las redes.

Cuando determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por la disponibilidad en cantidad y calidad adecuadas de otros productos se verifica una relación técnica denominada de condicionamiento. Esto significa que en cada relación de condicionamiento quedan contenidas, por lo menos, dos relaciones de insumo-producto; una, correspondiente a la producción del bien que condiciona y, otra, que corresponde al bien condicionado.

De lo anterior se infiere que los productos contenidos en una red de relaciones de condicionamiento deben ser independientes, a efectos de que el condicionamiento sea entre productos perfectamente diferenciados.

Las relaciones de condicionamiento pueden ser unidireccionales o pluridireccionales y, en ambos casos, exigen mecanismos de coordinación para las mismas. Son unidireccionales si conectan uno o varios productos condicionantes con un solo producto condicionado. Son pluridireccionales si un producto condicionante afecta a varios productos condicionados.

Para distinguir las relaciones de condicionamiento unidireccionales y pluridireccionales, es necesario tipificar los productos que las mismas originan.

#### f) Tipificación de productos

En forma esquemática se puede afirmar que los productos que producen las instituciones públicas pueden ser clasificados en terminales o intermedios. Los primeros se clasifican, a su vez, en acabados, provistos y en proceso y, los últimos, en directos e indirectos.

Se dice que un producto es terminal acabado cuando habiendo salido del proceso de producción durante el período presupuestario, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda social que dio origen a su producción (condición que es común a la provisión de bienes y servicios). Esta necesidad o demanda es externa al ámbito de la institución que se presupuesta y, por tanto, puede relacionarse directamente con la sociedad o con otra institución del sector público. Esto significa que cuando el ámbito presupuestario se limita a una institución, la demanda que se satisface puede provenir de las necesidades sociales de la población o de otra institución pública.

Por lo tanto:

- el bien o servicio resultante no sufre ninguna transformación ulterior dentro de la institución que lo presupuesta;
- con él la institución contribuye directamente a la satisfacción de las necesidades sociales u otra demanda institucional;
- por lo anterior, el producto terminal acabado o provisto caracteriza y justifica la existencia de la institución; es su "razón de ser".

Por su parte, será producto terminal en proceso aquel que, durante el ejercicio presupuestario, ha sido producido parcialmente. Por tanto la producción terminal en proceso incluye la que no ha concluido su proceso de producción y, en consecuencia, no está en condiciones de satisfacer la demanda social o institucional que lo origina.

En síntesis:

Producción terminal (PT) → En proceso (PTP)

→ Acabada (PA)

→ Provista (PTPr)

Ejemplos:

**1-Programa de construcción de viviendas**

PT → PTP: Viviendas o m2 en construcción.

→ PA: Viviendas habilitadas.

**2-Programa de Educación Elemental**

PT → PTP: Alumnos cursantes.

→ PA: Egresados.

**3-Programa de Vacunación**

PT → PTPr: Personas vacunadas (mediante vacunas adquiridas por una institución).

Los productos intermedios son los bienes o servicios cuya producción es exigida directa o indirectamente por productos terminales.

Un producto es intermedio directo cuando de su utilización resulta un producto terminal, en tanto que es intermedio indirecto, cuando se lo utiliza en la elaboración de otro producto intermedio (directo o indirecto).

La relación de un producto intermedio directo con su respectivo producto terminal es una relación de condicionamiento unidireccional, mientras que la de un producto intermedio indirecto con varios productos intermedios y terminales es una relación de condicionamiento pluridireccional.

Las relaciones de condicionamiento expresan la práctica operativa de cualquier institución.

Así, por ejemplo, para producir la "asistencia técnica a los ganaderos de producción bovina", se requieren otros productos que la apoyen, orienten y complementen. En tal sentido, será necesario generar, entre otros, el servicio de "contratación y administración de personal", de



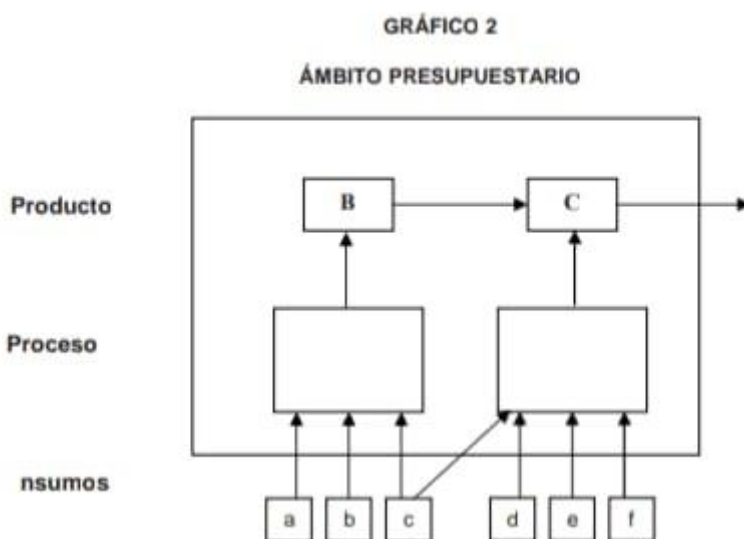
"dirección y coordinación" y, al mismo tiempo, producir los servicios de información del sector pecuario, de planificación y presupuesto, de relaciones públicas, de finanzas, etc. Se tiene así un producto terminal y un conjunto de productos intermedios. En este caso, puede verse que el producto intermedio "dirección y coordinación" condiciona al producto terminal "asistencia técnica a los ganaderos de producción bovina". Lo mismo ocurre con los otros productos intermedios que apoyan o complementan el producto terminal mencionado y que, a su vez, se interrelacionan entre sí, de producto intermedio a producto intermedio. Según que los mismos puedan ser cuantificados o no, sus relaciones pueden ser cuantitativas o cualitativas.

g) Comparación de las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto

Comparando las relaciones de condicionamiento con las de insumo-producto se notan diferencias en los siguientes aspectos:

- una relación de insumo-producto vincula, cuantitativa y cualitativamente, los recursos humanos, materiales (bienes de consumo y bienes de uso) y servicios con el producto que los requiere;
- una relación de condicionamiento es una relación entre productos obtenidos en un mismo ámbito y, por tanto, es una relación de implicancia entre dos o más productos;
- de lo anterior se infiere que las relaciones de condicionamiento son externas a los productos (vínculo entre ellos), en tanto que las relaciones de insumo-producto son internas a los mismos;

Un diagrama sencillo puede servir para clarificar la unión entre las relaciones de condicionamiento y las relaciones de insumo-producto, tal como se observa en el **Gráfico 2**. Dentro del ámbito presupuestario se ubican dos procesos productivos; el del producto B, por ejemplo, "dirección superior" y el del producto C, por ejemplo, "educación básica obligatoria". Ambos tienen determinadas relaciones de insumo-producto, con sus respectivos coeficientes, en función de la respectiva técnica de producción decidida para cada uno de ellos. Por su parte, el producto intermedio B establece una relación de condicionamiento con el producto terminal C, con una intensidad que depende de la correspondiente técnica de producción institucional. La cantidad y calidad de "educación básica obligatoria" requerirá una determinada cantidad y calidad del producto "dirección superior" el que, a su vez, condiciona la producción de ese producto terminal y de otros productos terminales.



Como se señala en el gráfico, el primero satisface una demanda interna al ámbito presupuestario (la institución se autoabastece), en tanto que el segundo atiende una demanda externa, la de la comunidad, por lo que sale de dicho ámbito. Los gastos necesarios para producir B vienen dados por el precio y cantidad de los insumos a, b y c, en tanto que los requeridos para producir C son los resultantes de los insumos c, d, e y f. Si todo lo gastado en la ejecución presupuestaria es lo único utilizado en la producción del año, el gasto presupuestario es igual al costo de producción. En consecuencia, los primeros serían los gastos directos de producir B y los segundos los gastos directos de producir C. El producto intermedio B no es insumo para la producción de C, pero depende de éste y a su vez lo condiciona. En cuanto tal, si la evaluación de la gestión requiere conocer el gasto total de producción de C, debe imputarse, como costo indirecto, la cuota parte que corresponda de los gastos de producción de B.

En general en la práctica, no se registran los costos directos e indirectos debido a que la Administración Pública Nacional no ha implementado aún la contabilidad de costos.

### 3. Políticas y acciones del sector público

#### a) Políticas

Los límites del denominado campo de lo presupuestario, son claves para fijar su contenido y las características de sus productos. Para avanzar en este terreno se cree conveniente analizar los diversos tipos de acciones que se realizan en el ámbito público.

Dentro de la variedad de acciones posibles, existen algunas que reflejan relaciones insumo-producto dando origen a productos independientes y otras que, al no cumplir con el requisito de expresar relaciones de insumo-producto dadas por un único proceso de producción, tienen insumos comunes compartidos por lo que generan productos conjuntos. Por otra parte, los organismos públicos también formulan políticas, las cuales, en sí mismas, también configuran productos en cuya generación concurren muy diversos tipos de acciones que implican usos de recursos, no conformando relaciones insumo-producto definidas.

El concepto de política que se usa en este documento no se refiere a las "políticas internas" de los organismos, en cuyo plano se definen políticas de personal, de suministros, de relaciones públicas, de mantenimiento, etc. Dicho vocablo queda reservado para aquellos aspectos que trascienden la esfera interna de la organización y se refieren a cuestiones básicas de la sociedad. La existencia de un organismo se fundamenta justamente por su contribución al logro de objetivos que trascienden su quehacer interno.

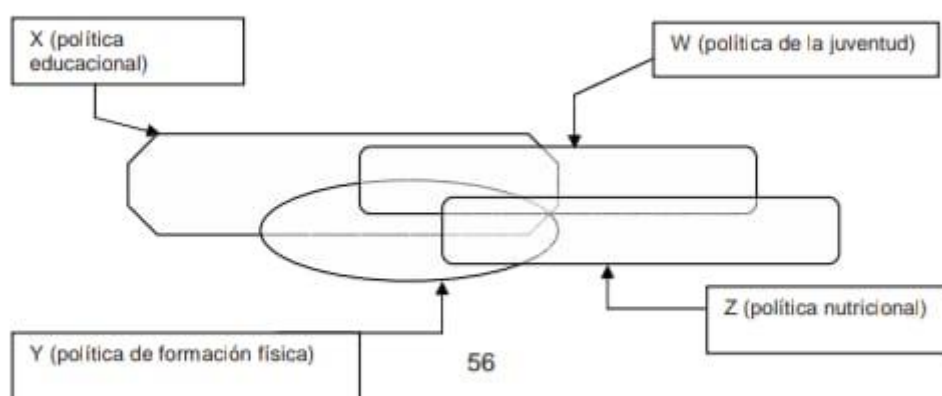
Una política se refiere siempre a un aspecto del todo indivisible, que es la sociedad, existiendo diversos planos o aspectos de la misma que pueden ser objeto de políticas. Por ejemplo, las políticas de propiedad, precios, financiera, etc., atraviesan los diversos sectores económicos y sociales (agrícola, industrial, transporte, etc.) que, a la vez, son objeto de políticas sectoriales. También se puede considerar el plano de lo regional y así surgen toda una serie de políticas regionales que se entrecruzan con los dos planos mencionados. Por otra parte, la sociedad, expresada en la Nación, está inserta en un escenario internacional y, naturalmente, se propone objetivos y políticas de alcance internacional que pueden entrecruzarse con todas las anteriores (por ejemplo, mediante una política regional fronteriza, o a través de la política de precios para la integración en el MERCOSUR, etc.).

En el Gráfico Nº 3 se puede apreciar que, al definir una política en materia educacional (X), por ese sólo hecho, se define también parte de las políticas de la juventud (W), de formación física (Y) y nutricional (Z). Necesariamente una política educacional abarca aspectos de otras políticas, contemplando programas de formación física y la realización de prácticas deportivas, a efectos de que el desarrollo intelectual esté correlacionado con el físico. Por otro lado, el desarrollo físico en la etapa juvenil requiere de adolescentes sanos y bien nutridos. De esto se deduce que

una política de formación de los habitantes de un país se intersecta parcialmente con las políticas educacional y nutricional.

Los programas de estudios que rigen en los niveles de educación primaria y media contemplan, normalmente, la educación física con carácter obligatorio. Las acciones se realizan conjuntamente con algún organismo rector en materia de deportes y con instituciones del sector privado. A la vez, los organismos nacionales de nutrición, a través de los comedores, brindan alimentación a los escolares.

GRÁFICO 3



La política educacional para la juventud es, obviamente, parte de una política general para la juventud. Esta última abarca aspectos no educacionales tales como: nutrición, prevención de la delincuencia infantil, protección de menores, sistemas de recreación, atención a madres en condiciones de abandono, sistemas de reeducación al infante, etc. De esta forma, la política general para la juventud se intersecta con las políticas educacional, nutricional y de formación física.

En conclusión, las políticas se intersectan y, en consecuencia, no conforman relaciones insumo-producto definidas, por lo cual resulta imposible presupuestar por políticas.

### c) Acciones de regulación

La acción de regulación es una norma cuyo propósito o resultado es regular comportamientos externos a la institución y tiene como condicionante una o varias acciones operacionales. Por tanto, la acción de regulación es terminal de una red de acciones operacionales de una institución, ya que contribuye directamente al logro de una o varias políticas. En otras palabras, las acciones operacionales de una red de regulación, son intermedias en relación a la acción de regulación. A este respecto, conviene distinguir claramente la acción de regulación, que es el contenido de una norma, de la acción operacional, que es un medio para su producción o su comunicación.

Por ejemplo, la acción de regulación "modificación del encaje bancario", es el resultado final de un conjunto de acciones operacionales tales como, "reunión del directorio del Banco Central para analizar la liquidez bancaria", "estudio del efecto en la liquidez de la disminución de X

cantidad de puntos en el encaje bancario", "redacción de la resolución del Banco Central reduciendo el encaje", "mecnografiado de la resolución", etc.

En conclusión, no es posible presupuestar por acciones de regulación, por cuanto éstas abarcan sólo una parte del universo de la producción institucional y, en consecuencia, no pueden cumplir el requisito de agregación y desagregación de todo el ámbito de lo presupuestario en productos excluyentes o no intersectados. Por otra parte un requisito previo para presupuestar es la posibilidad misma de enumerar los productos y, en el caso de las acciones de regulación, su enumeración completa ex-ante contradice el carácter coyuntural, esporádico y particular que tienen buena parte de las acciones de regulación.

#### d) Acciones Presupuestarias

Estamos ahora en condiciones de analizar el concepto central teórico que sirve de base para la definición de las categorías programáticas. Este concepto es el de acción presupuestaria, el cual será desmenuzado en este punto en sus elementos constitutivos.

##### i. Acción operacional

Se denomina acción operacional a un microproceso de producción que culmina en un producto menor e indivisible.

Ejemplos: tramitación de expedientes, mecnografiado de oficios, redacción de informes, reuniones o atención al público, etc. Todos estos pequeños procesos pueden denominarse acciones operacionales.

Cada micro-proceso de producción, es una acción operacional que, individualmente considerada, implica una determinada relación insumo-producto. La obtención del producto respectivo exige la utilización de determinadas cantidades y calidades de insumos. En ciertos casos, los insumos son poco importantes en relación a la trascendencia del producto; en otros, la magnitud de los insumos es esencial al logro de aquel.

Las acciones operacionales no tienen envergadura como para requerir asignación formal de recursos en el presupuesto, ya que no cumplen con el requisito de relevancia que se analiza más adelante.

##### ii. Centro de gestión o unidad ejecutora.

Un centro de gestión o unidad ejecutora debe ser entendido como un centro administrativo responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en función de una producción o provisión de bienes y servicios determinada.

El responsable de la gestión es un funcionario designado por autoridad competente.

Cuando por razones de economías de escala de producción, se tiene bajo una misma organización formalmente indivisa o de mínimo nivel varios procesos productivos diferenciados, los que generan diversos tipos de bienes o servicios, se está en presencia de un centro de gestión diversificada. Ejemplos de este tipo de centros se hallan en Servicios Administrativos Financieros (SAF) pequeños. En éstos se realiza la misma producción que en los SAF grandes, pero mientras que en los últimos existen centros de gestión para cada uno de los bienes o servicios que producen, en los primeros, por el contrario, varios de esos productos se generan en un solo centro, por lo que se denomina de gestión diversificada.

Los centros de gestión diversificada se caracterizan por utilizar insumos comunes para la producción de diversos tipos de productos independientes, dadas las técnicas de los procesos de producción adoptadas para los mismos.

Por el contrario, es un centro de gestión especializada cuando en el mismo se ejecutan procesos productivos homogéneos, en razón de permitirlo las economías de escala, de los cuales se obtienen productos terminales o intermedios.

En suma, y esquematizando, un centro de gestión debe reunir, en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:

- Ser relevante en la red de relaciones de condicionamiento. En tal sentido debe posibilitar que se explicita la técnica institucional adoptada y justificar el costo de la aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel.
- No sobrepasar el límite de la desagregación formal en la asignación de recursos que torne costoso, rígido o ineficiente el proceso integral de producción.
- Dar lugar a uno o varios productos terminales o intermedios.
- Contar con una o varias unidades administrativas responsables de programar la gestión productiva y de ejecutar los procesos de producción respetando las relaciones de insumo-producto para las respectivas técnicas de producción y de proveer bienes y servicios.

### iii. Definición de acción presupuestaria.

Una acción presupuestaria expresa un proceso de producción que agrega o combina acciones operacionales - microprocesos productivos - cuyos insumos y productos son definibles e independientes respecto a los de otros procesos de producción o las adquisiciones para proveer bienes y servicios.

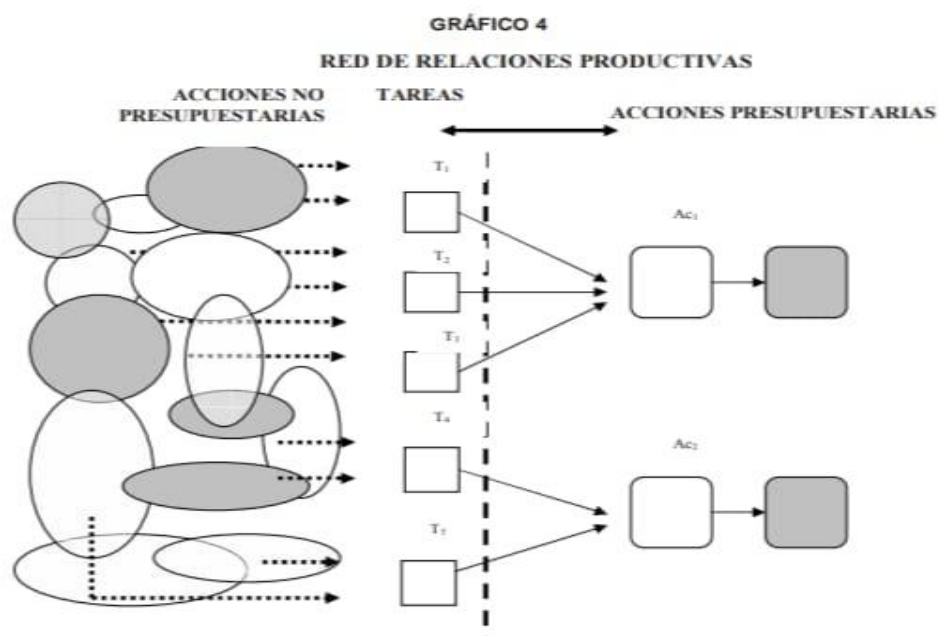
En este marco conceptual, se define como ámbito de programación presupuestaria (que puede ser una Jurisdicción o entidad) aquel donde se llevan a cabo en forma agregada o combinada, acciones operacionales y que, en lo posible, cumplan las siguientes condiciones:

- Posibilidad: Los productos resultantes deben ser definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones de insumo-producto. Adquieren así la posibilidad de que le sean asignados recursos. Si esta condición es cumplida, es posible agotar el universo de las acciones operacionales sin duplicaciones y asignar los insumos a cada uno de los productos generados.
- Relevancia: Para ser presupuestable un producto debe ser generado en un centro de gestión de suficiente importancia dentro de la red de interrelaciones productivas de una jurisdicción o entidad.

En resumen, una acción presupuestaria es un tipo especial de relación insumo-producto que agrega o combina procesos de producción menores contenidos en acciones operacionales, cuyos insumos y productos son individualizables e independientes por resultar de procesos con relaciones de insumo-producto diferenciables. De una acción presupuestaria se originan, entonces, uno o varios productos que pueden ser terminales o intermedios (en muchos casos los productos son adquiridos para la provisión de bienes y de servicios). En función de su relevancia y técnica de producción requerirá un centro de gestión especializado o diversificado al cual, se le asignan formalmente recursos operativos. Por esta razón es, al mismo tiempo, una unidad de programación de recursos y, por lo tanto, se constituirá en una categoría programática del presupuesto a cargo de una unidad ejecutora responsable. En el caso que haya más de una unidad ejecutora implicada en la acción presupuestaria sería necesario contar con una unidad ejecutora coordinadora. En síntesis, toda acción pública que sea presupuestaria requiere la participación simultánea de tres elementos: insumo, producto (bien o servicio) y centro de gestión.

### iv. La red de acciones presupuestarias La forma en que están

condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución, origina una red de relaciones denominada "red de acciones presupuestarias", la que es el correlato concreto de la red de relaciones productivas en cada ámbito presupuestario (Gráfico N° 4).



Las acciones presupuestarias de mínimo nivel son intermedias en términos de la asignación formal de recursos y pueden clasificarse como directas o indirectas, según que la producción generada sea intermedia directa o intermedia indirecta, respectivamente. Los insumos utilizados en las acciones presupuestarias de las que se obtienen productos intermedios directos, son sumables a los efectos presupuestarios, tanto en términos físicos como monetarios. Ello permite estimar el total de recursos reales y de asignación financiera que demanda la producción terminal en que dichos productos intermedios directos participan. En este caso se está en presencia de una acción presupuestaria cuya producción es terminal, la cual es una acción presupuestaria agregada, en tanto está conformada por acciones presupuestarias intermedias directas y consiguientemente, por sus respectivos insumos.

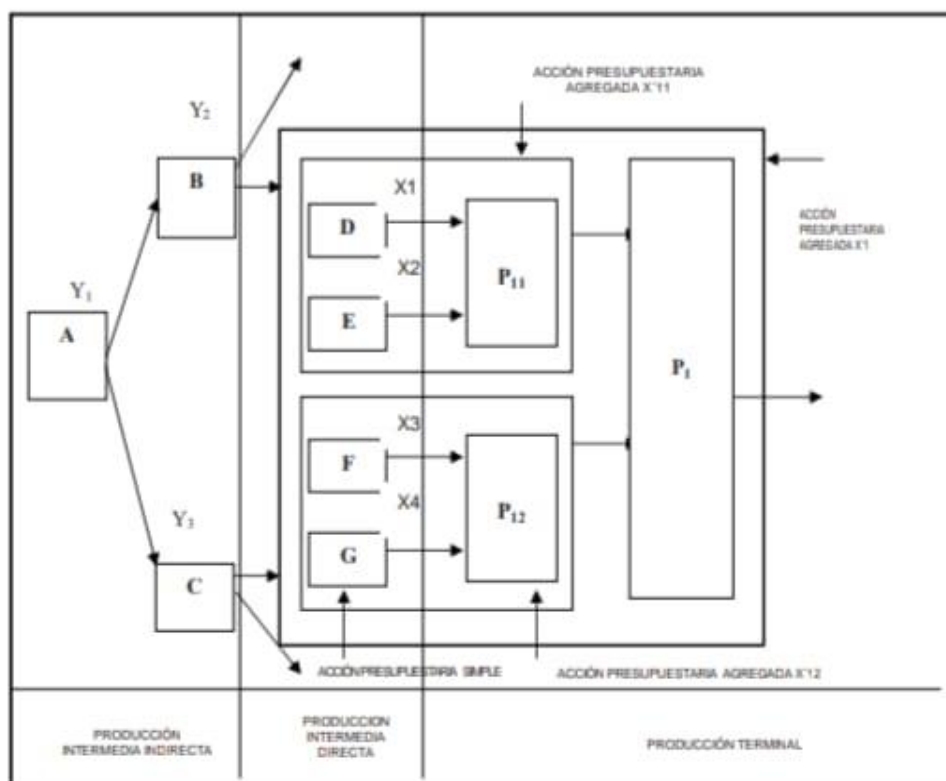
Por ejemplo, la Recaudación de impuestos y la Fiscalización de los contribuyentes son acciones presupuestarias directas, cuya producción intermedia condiciona inmediatamente la administración del sistema tributario, que es una producción terminal de la institución a cargo de los ingresos públicos.

Son acciones presupuestarias indirectas aquellas cuya producción condiciona, en forma mediata el proceso de producción de algunos o todos los productos terminales de una institución. Acciones presupuestarias de este tipo son, por ejemplo, la Dirección Superior de una institución, su Asesoría Jurídica, su Administración de Personal, etc.

En una situación de multidireccionalidad de las acciones presupuestarias intermedias, los insumos utilizados en ellas sólo son sumables, en términos físicos y monetarios, por fuera de las acciones presupuestarias agregadas de producción terminal. Si fuese necesario distribuir lo gastado entre cada una de las producciones terminales en que participan, ello será posible utilizando adecuados coeficientes técnicos de imputación de gastos indirectos. El gráfico N° 5 muestra las relaciones entre las acciones presupuestarias directas e indirectas y sus respectivas producciones con las acciones presupuestarias agregadas de producción terminal. Así, los

productos Y1, Y2 e Y3 son intermedios indirectos pues contribuyen tanto al logro de la producción de P1 como de otras producciones terminales de la institución y se originan en los centros de gestión A, B y C. Los productos X1, X2, X3 y X4 son intermedios directos pues contribuyen, exclusiva e inmediatamente, a la producción de P1, por lo que su producción es intermedia directa. En ambos casos, los productos intermedios directos e indirectos se originan en acciones presupuestarias simples. Las acciones presupuestarias agregadas X'11, X'12 y X'1 corresponden a procesos generadores de los productos terminales P11, P12 y P1. Más adelante se analizarán las categorías programáticas que le corresponden a cada una de las diversas clases de acciones presupuestarias, paso necesario para avanzar en la puesta en operación de los conceptos y metodologías de la presupuestación por programas.

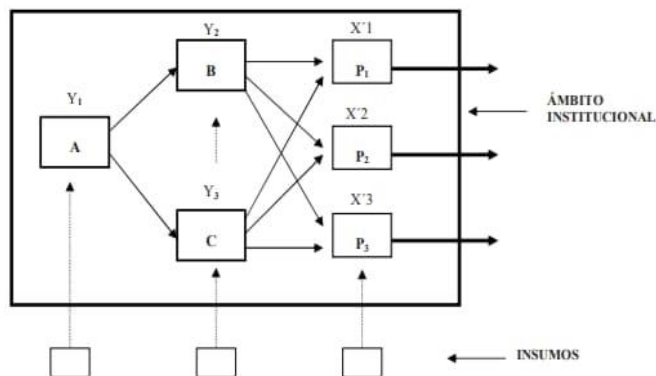
GRÁFICO 5  
RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS



Cuando una acción presupuestaria involucra un proceso productivo de un producto terminal, su resultado está dirigido al cumplimiento de los objetivos de alguna política pública. Sin embargo, no debe excluirse la posibilidad de que algunas acciones presupuestarias intermedias contribuyan también, indirectamente, al logro de los objetivos de determinadas políticas. Así, por ejemplo, si entre las medidas de una política de generación de empleo en el sector público, se establece que todas las vacantes de la Administración Pública deberán ser cubiertas con ciertos requisitos, las Oficinas de Personal de todos los organismos deberán instrumentarla dentro de sus actividades funcionales. De esta manera estarán contribuyendo, indirectamente, al cumplimiento de los objetivos de empleo, pero no por ello las acciones presupuestarias de dichas Oficinas dejan de ser intermedias.

En el gráfico N° 6 se presenta una red de acciones presupuestarias terminales e intermedias directas e indirectas.

GRÁFICO 6  
RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS



El ámbito institucional puede ser, por ejemplo, una Secretaría de Turismo en cuyo caso, las acciones presupuestarias agregadas serían:

X'1 Planificación turística

X'2 Desarrollo turístico

X'3 Servicios de promoción turística Las acciones presupuestarias simples originan los siguientes productos indirectos:

Y2 Servicios audiovisuales para la planificación y el desarrollo turístico

Y3 Servicios de mantenimiento de vehículos

Y1 Dirección superior de la Secretaría

Las acciones presupuestarias X'1, X'2 y X'3 son agregación de acciones presupuestarias intermedias directas (que no se han graficado) y dan origen a los productos terminales P1, P2 y P3. Por su parte, Y1, Y2 y Y3 representan productos intermedios indirectos cuyos resultados se originan en los procesos productivos A, B y C, respectivamente.

Explícitamente, el producto Y3 "Servicio de mantenimiento de vehículos", por ejemplo, provee dichos servicios requeridos por las actividades de transporte y movilidad contenidas en las acciones presupuestarias "Planificación turística", "Desarrollo turístico" y "Promoción turística".

Con líneas punteadas se representan las relaciones insumo-producto contenidas en cada uno de los procesos productivos expresados en las acciones presupuestarias.

e) Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos

El concepto de acción presupuestaria implica asignación de recursos para producir bienes o servicios bajo la responsabilidad o dentro del ámbito de una institución. Es decir, la asignación de recursos financieros y el proceso de gestión productiva están indisolublemente unidos. Sin embargo, la gestión administrativa de un organismo no exige que éste produzca siempre bienes o servicios. En algunos casos, la asignación de recursos financieros constituye una cesión de fondos para que en otro ámbito, sea del sector público o del sector privado, se realice el proceso de gestión productiva. En otros, existen asignaciones de recursos financieros que no tienen



como objetivo proveer los medios para un proceso de gestión productiva y constituyen una forma, sin intermediación productiva, de contribuir al logro de varias políticas.

Por ejemplo, el aporte a un organismo descentralizado es una asignación de recursos para que en éste último ámbito se realicen acciones presupuestarias (primer caso). La asignación financiera para el servicio de la deuda pública no tiene como objetivo un proceso de gestión productiva por parte de la entidad receptora de los fondos, y está en función directa del cumplimiento de obligaciones emanadas de la política de deuda pública (segundo caso).

En conclusión, existen jurisdicciones y organismos en los que se manifiestan acciones presupuestarias, y en los que pueden verificarse asignaciones presupuestarias que no tienen relación con el proceso de gestión productiva de la institución. Al respecto cabe señalar que todas las asignaciones presupuestarias tienen en común su contribución al logro de políticas públicas.

#### 4-Técnicas de gestión

Aspectos generales. Técnicas de gestión institucional.

Las relaciones de insumo-producto y las relaciones de condicionamiento conforman una red de gestión institucional cuya arquitectura es definida por la técnica de gestión institucional adoptada. Se infiere, entonces, que hay más de una técnica posible, por lo menos, teóricamente. Su definición es elemental para establecer y delimitar todas y cada una de las acciones presupuestarias en que se reflejarán los respectivos procesos institucionales.

Los nudos de esta red de gestión institucional son los procesos de producción intermedia y terminal, procesos que pueden asumir diferentes estructuras y modos de combinaciones de insumos, cada una de las cuales define una técnica de gestión. En tanto esos procesos son formalmente identificados en un centro de gestión, puede decirse que existe una técnica de la gestión institucional. Esta nos remite a las relaciones insumo-producto y a los respectivos coeficientes técnicos.

Cada técnica institucional queda definida por la forma, las magnitudes y las calidades en que se relacionan los cuatro elementos básicos del proceso de producción, esto es, los productos que provienen desde fuera de la institución por compra u otra figura que transfiera su uso, la producción de los productos terminales que le dan razón a la existencia de la institución, la producción de los productos intermedios que abastecen la demanda interna generada por la cantidad y calidad de los anteriores y, por último, los microprocesos organizativos y administrativos que establecen la trayectoria global del proceso de gestión institucional al vincular los elementos anteriores. El primero de estos elementos se produce fuera del ámbito presupuestario de la institución e, incluso, fuera del sector público. Los tres restantes, en cambio, se dan totalmente dentro de la institución, originando las correspondientes acciones operacionales y acciones presupuestarias.

En consecuencia, las técnicas institucionales se diferencian entre sí por la forma y el contenido en que se interrelacionan cada uno de los elementos que las conforman. Así, cambiarán cuando lo haga el tipo, cantidad y calidad de los productos que se obtienen fuera de la institución y los microprocesos para conseguirlos; el tipo, cantidad y calidad de los productos intermedios directos e indirectos que se producen y consumen dentro de la institución; las vinculaciones entre los procesos de producción de éstos y los microprocesos que las viabilizan; el tipo, cantidad y calidad de los productos terminales; el modo de vinculación y la orientación del apoyo entre la producción intermedia y la producción terminal y los microprocesos que lo viabilizan y lo hacen operar.

Expresando lo anterior en términos presupuestarios se tiene que los enlaces entre las diversas acciones presupuestarias - que son las relaciones de condicionamiento entre los productos intermedios y terminales conforman la trama de la técnica de gestión institucional. En efecto, dada la cantidad y calidad de los productos terminales, la institución puede tener varias opciones de procesos productivos, cada una de las cuales implica una selección diferente de acciones presupuestarias y de formas de vinculación entre sí, esto es, puede disponer de varias técnicas. La red de acciones presupuestarias que en definitiva se elija no está, en consecuencia, predeterminada, sino que es resultado de una selección entre técnicas alternativas.

Toda técnica de gestión institucional está, en última instancia, condicionada por los objetivos y metas de las políticas públicas a las cuales sirven los resultados de las acciones presupuestarias terminales. Ello implica que las alteraciones en los objetivos o en las metas de dichas políticas, afectan la cantidad y calidad de los productos terminales necesarios para satisfacerlos y, en consecuencia, puede ser necesario una modificación de la técnica institucional de gestión. La rigidez en el tipo de técnica adoptada puede obstaculizar el cambio, obligar a una variante dentro de la preexistente o cumplir ineficientemente con los objetivos de la política respectiva.

## 5. Categorías programáticas

### a) Concepto

Las acciones presupuestarias deben ser adecuadamente identificadas dentro del proceso presupuestario público, en tanto que ellas expresan los recursos financieros que se les asignarán para adquirir los insumos reales que, una vez procesados, se transformarán en productos o permitirán el suministro de bienes y servicios. Este papel lo cumplen, formalmente, las categorías programáticas que conforman el presupuesto.

Las categorías programáticas cumplen una doble función; por un lado, delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias y, por otro, permitir su jerarquización en orden a su relevancia presupuestaria. De esta manera se pueden expresar en el presupuesto, con suficiente fidelidad, no sólo las técnicas de gestión institucional y las técnicas de sus centros de gestión, sino también el grado de flexibilidad y responsabilidad que le cabe a las mismas, en el uso de los recursos financieros asignados para la obtención de los respectivos productos.

Por lo tanto, las categorías programáticas se mimetizan con las acciones presupuestarias, por lo cual asumen sus mismas características y cumplen con los mismos requisitos de consistencia. La presupuestación de cada acción presupuestaria debe comprender la totalidad de sus insumos presupuestarios, independientemente de que su adquisición esté centralizada en otros centros de gestión.

En este punto cabe hacer una aclaración. Pueden existir organismos cuya razón de ser no es sólo la producción o provisión de bienes y servicios. En estos casos se plantean dos situaciones. Una, cuando la asignación de recursos financieros constituye una cesión de fondos para que en otro ámbito, sea del sector público o del sector privado, se realice el proceso de producción o provisión. Por ejemplo, el aporte a un organismo descentralizado es una asignación de recursos para que en este último ámbito se realicen acciones presupuestarias. Otra, cuando la asignación de recursos financieros en un período dado no tiene como objetivo proveer los medios para un proceso productivo en ese lapso, aunque constituyen una forma, sin intermediación productiva, de contribuir al logro de una política. Por ejemplo, la asignación financiera para el pago de los servicios de la deuda pública en una jurisdicción o entidad, no implica en ellas un proceso de gestión productiva en ese mismo período, pero es función directa del cumplimiento de obligaciones emanadas de la política de endeudamiento público.

En resumen, pueden existir asignaciones presupuestarias que no tengan relación directa con el proceso de producción o provisión de la jurisdicción o entidad, o que sean consecuencia de

procesos productivos realizados en otros períodos presupuestarios. En ambos casos esas asignaciones presupuestarias están contribuyendo al logro de determinados objetivos de las políticas públicas y pueden, por otra parte, insumir montos mayores de recursos que los que aparecen en los propios procesos de producción y provisión de bienes o servicios. Tales asignaciones presupuestarias no serán reflejadas en una categoría programática, porque no son acciones presupuestarias.

Dichas situaciones no deben confundirse con aquellas en las que existen transferencias de recursos hacia el sector público o el privado, cuya administración, programación, ejecución, control y evaluación requieren la creación de un centro de gestión responsable de ello. Es el caso de las becas, de los subsidios concedidos a establecimientos educativos privados, de las transferencias financieras (subsidios o préstamos) a las provincias y municipios para la construcción de viviendas. Cuando esto ocurre, la utilización de una categoría programática expresa el proceso de gestión del servicio de transferencia.

Hecha la salvedad mencionada en los párrafos anteriores, las categorías programáticas que se utilizan en la presupuestación por programas, son las siguientes:

#### b) Tipos de categorías programáticas

##### i) Programa

Se denomina "programa" a la categoría programática que expresa un proceso de producción o de provisión de uno o más productos terminales, contenidos en una dada red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad. El mismo tiene las siguientes características:

- es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación;
- refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la producción terminal o de la provisión de bienes y servicios;
- por lo anterior, se ubica como el nudo final de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad;
- se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de producción o provisión, excepto cuando no puedan identificarse centros de gestión en su interior.

Los siguientes son ejemplos de programas presupuestarios, clasificados por áreas económicas y sociales, que integran el presupuesto.

#### EN EL ÁREA SOCIAL

##### **Educación**

- Evaluación de la calidad educativa
- Desarrollo universitario
- Servicios de la Biblioteca Nacional
- Investigación y desarrollo educativo

##### **Salud**

- Infraestructura hospitalaria
- Atención de la salud materno infantil

- Investigación, docencia y producción de biológicos
- Lucha contra el SIDA y enfermedades de transmisión sexual

### Promoción Social

- Protección a la vejez
- Desarrollo de unidades económicas solidarias
- Atención de emergencias sociales

### EN EL ÁREA ECONOMICA

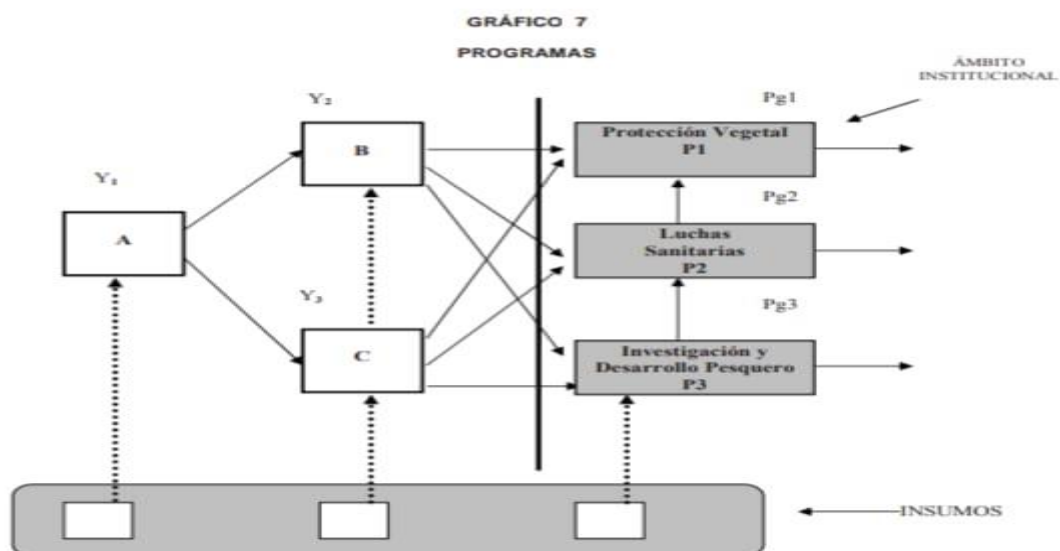
### Agricultura, Ganadería y Pesca

- Luchas sanitarias
- Protección vegetal
- Investigación y desarrollo pesquero

### Transporte y Comunicaciones

- Regulación y Control del Transporte Automotor
- Reconversión vial
- Regulación de las telecomunicaciones

En el diagrama N° 7 pueden verse graficadas algunas de las características indicadas. Los productos terminales P1, P2 y P3 pueden ser, por ejemplo, Protección vegetal, Luchas sanitarias e Investigación y desarrollo pesquero (donde Pg1, Pg2 y Pg3 son programas, A, B y C son centros de gestión e Y1, Y2, Y3 son productos indirectos).



ii) Subprograma

Con esta categoría programática se denota a las acciones presupuestarias cuyas relaciones de condicionamiento se establecen, exclusivamente, con un programa, más precisamente, dentro de él.

Para que un "programa" pueda contener "subprogramas", el centro de gestión del primero tiene que ser divisible en centros de gestión menores, cada uno de los cuales debe ser el responsable de procesos productivos cuya producción terminal o provisión de bienes y servicios contribuya parcialmente a alcanzar la producción o provisión total del programa. Por el contrario, si bajo la categoría "programa" se generan varios productos terminales dentro de la responsabilidad de un solo centro de gestión que no puede ser dividido, no es posible que se abran subprogramas para cada uno de aquellos productos terminales.

Las características de la categoría programática "subprograma" son las siguientes:

- especifica la producción terminal o provisión de bienes y servicios de un programa, siendo su producción o provisión particular parte de la global;
- las producciones o provisiones parciales resultantes contenidas en la categoría "subprograma", tienen que ser sumables en unidades físicas, sin que se pierda el significado de la unidad de medida de la producción o provisión global que surge del "programa" del cual forman parte;
- los insumos requeridos por los procesos productivos o de provisión de todos los subprogramas son sumables en términos financieros y cada tipo de insumo debe serlo también en unidades físicas, lo cual hace posible obtener el valor monetario y físico requeridos por insumo y total a nivel del programa respectivo;
- para que la categoría pueda ser abierta es necesario que el centro de gestión del programa sea divisible en centros menores de gestión, los que serán responsables de los procesos productivos de los productos terminales o de la provisión correspondientes a cada subprograma.

La apertura de la categoría programática "subprograma" es necesaria cuando en el proceso de presupuestación se requiere precisar la técnica del proceso de gestión terminal contenido en el respectivo programa. Por ejemplo, el proceso de gestión del producto terminal "enseñanza media" podría ser desagregado en sus procesos productivos componentes: enseñanza en humanidades, enseñanza comercial, enseñanza industrial, enseñanza agropecuaria, etc., cada uno de los cuales puede ser incluido en la correspondiente categoría de "subprograma".

En otras palabras, cuando la producción terminal resultante de la acción presupuestaria bajo la categoría "programa" admite desagregaciones que también son productos terminales, cada una de éstas origina un subprograma, siempre que exista el respectivo centro de gestión responsable. Por ello puede definirse a un subprograma como la categoría que expresa a toda acción presupuestaria cuya producción o provisión es terminal pero fragmentaria, al formar parte de la producción o provisión terminal de un programa.

Varios ejemplos de las categorías programáticas "programa" y "subprograma" se presentan en el cuadro que sigue:

<u>PROGRAMAS</u>	<u>SUB-PROGRAMAS</u>
Formación de recursos humanos en ciencias económicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación de economistas</li> <li>- Formación de administradores</li> <li>- Formación de contadores</li> <li>- Formación de actuarios</li> </ul>
Recaudación de ingresos fiscales públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recaudación de impuesto sobre la renta</li> <li>- Recaudación de impuesto sobre la producción</li> <li>- Recaudación de impuesto sobre el consumo</li> </ul>

### iii) Actividad

Se ha señalado que una acción operacional, si bien contiene una relación insumo-producto, es sólo un proceso que culmina con un producto menor e indivisible. La combinación de acciones operacionales con una finalidad homogénea, conforma las tareas, definición de máximo nivel en el ámbito de las acciones no presupuestarias.

En consecuencia, se trata de una dimensión que no justifica la identificación de un centro formal de asignación de recursos, pero que es necesaria para el cálculo de insumos de una actividad y básica para el análisis de eficiencia de la técnica de un centro de gestión.

En ningún caso la tarea habrá de comprender integralmente una producción intermedia o terminal; su producto será cualitativamente diferente al resultado de una actividad, aunque lo integra, razón por la que los resultados físicos de las tareas no son sumables para llegar al producto de la actividad.

De ello se deduce que las relaciones de condicionamiento de las tareas respecto de las actividades son siempre exclusivas de tales actividades y, por lo tanto, unidireccionales.

Para poder reflejar los procesos contenidos en las acciones presupuestarias cuya producción es intermedia, configurando un centro de gestión al que corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros, se recurre a la categoría programática actividad. Refleja, además, la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado.

En suma, la categoría programática actividad denomina a una acción presupuestaria de mínimo nivel y es indivisible a los fines de la asignación formal de recursos.

En función de su ubicación en la red de relaciones de condicionamiento con referencia a los programas presupuestarios, la categoría "actividad" se puede clasificar en: específica, central o común.

#### - Actividad específica

Esta categoría es utilizada cuando el producto del proceso de producción de la respectiva acción presupuestaria es condición exclusiva de uno o más productos terminales o provisión de bienes y de servicios y, como tal, es parte integrante de la correspondiente acción presupuestaria expresada por las categorías programa o subprograma. También se aplica en otras acciones presupuestarias, por ejemplo, las que se asumen bajo la categoría programática "proyecto", en la cual, como se verá luego con más detalle, sus actividades específicas se refieren a las tareas de dirección, planificación, control e inspección de obras, etc.

Resumiendo, la categoría programática "actividad específica" tiene las siguientes características:

- Denomina a una acción presupuestaria cuya producción o provisión es intermedia directa.
- Los insumos utilizados en el respectivo proceso de gestión son sumables a nivel del respectivo programa, sub-programa o proyecto, en los mismos términos ya señalados para el caso de los subprogramas.
- El conjunto de las actividades específicas contenidas en un programa o subprograma condicionan y reflejan la conformación de las características que identifican a una producción terminal o provisión de bienes y servicios.

En el diagrama N° 8 se ejemplifica el uso de la categoría "actividad específica". El programa P1 "Atención al preescolar" que es una acción presupuestaria cuya producción es terminal, contiene las actividades específicas "Dirección y coordinación" (Ace1), "Asistencia social" (Ace2) y "Atención pedagógica" (Ace3) que corresponden a las acciones presupuestarias intermedias directas D, E y F, respectivamente .

Si se tuviese un "programa" que requiere ser abierto en "subprogramas", como el que se presenta en el gráfico N° 9 , serán "actividades específicas" aquellas que formando parte del subprograma condicionan, en última instancia, exclusivamente a la producción terminal del programa. Efectivamente, el producto P1 es la sumatoria de los productos P11 y P12 de los respectivos subprogramas; por su parte, dichos subprogramas contienen las actividades específicas A, B, C y E, F, G, respectivamente.

La actividad D no condiciona exclusivamente a subprograma alguno pero sí al producto del programa. Por tanto es también actividad específica.

GRÁFICO 8

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE UN PROGRAMA

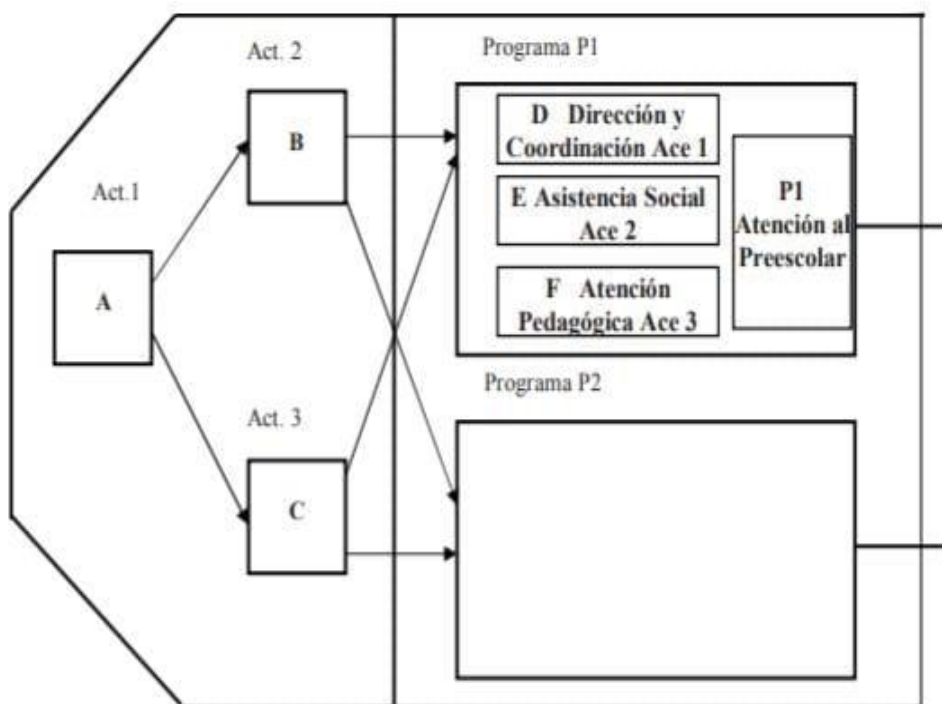
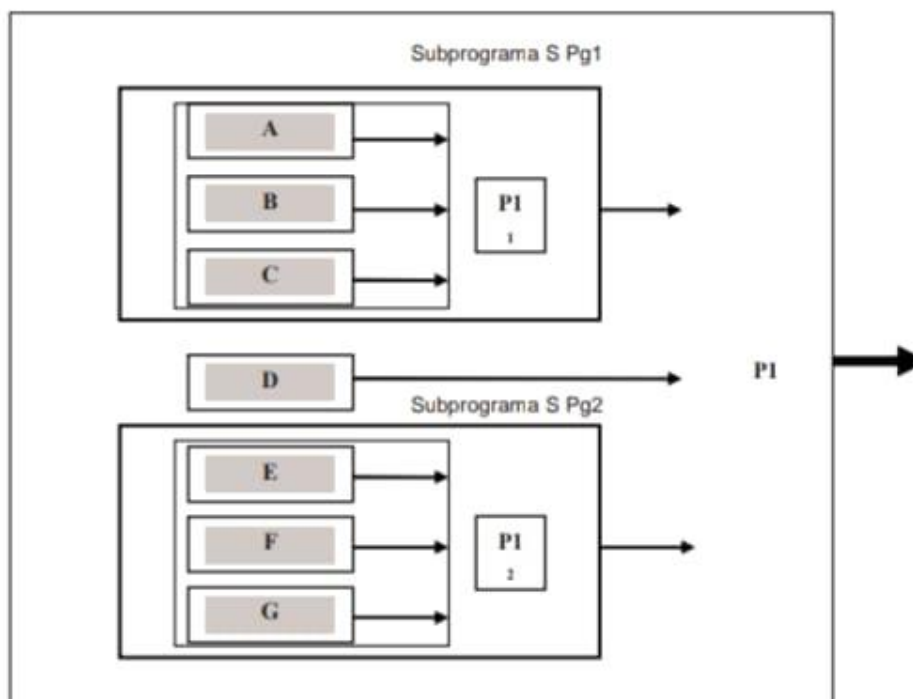


GRÁFICO 9  
PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y ACTIVIDADES



- Actividad central

Cuando los resultados de una acción presupuestaria condicionan a todos los procesos de producción terminal (programas) y a la provisión de bienes y de servicios de una jurisdicción o entidad, pero no es parte integrante de ninguno de ellos, se está en presencia de una actividad central. En otras palabras, la categoría programática "actividad central" tiene las siguientes características:

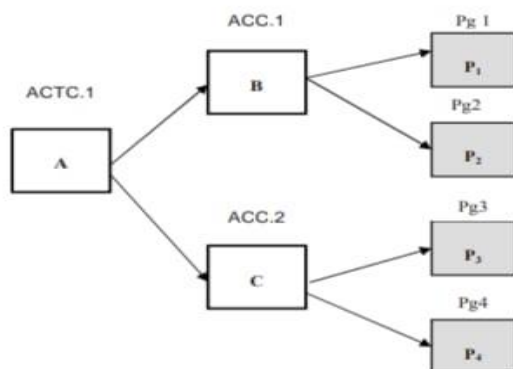
- Refleja en el presupuesto a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia indirecta y cuyas relaciones de condicionamiento afectan a todas las restantes acciones presupuestarias; por lo general se refieren a las acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva y provisión de bienes y servicios de la jurisdicción o entidad (véase el gráfico N° 10).
- Los insumos que intervienen en el proceso productivo de las actividades centrales no son sumables en el presupuesto de esos programas, ni en términos monetarios ni en términos físicos.

En forma de diagrama puede verse en el gráfico N° 10 una categoría "actividad central" (Actc1). En el gráfico N° 8, se observan las actividades centrales Dirección Superior (Act.1), Asuntos Jurídicos (Act.2), Auditoría (Act.3), etc.

Para que una institución cuente con actividades centrales es necesario que la misma tenga a su cargo, como mínimo, dos programas, ya que si la producción terminal de una institución está expresada a través de un solo programa, todas las relaciones de condicionamiento serán directas y por lo tanto se está en presencia de actividades específicas.



GRÁFICO 10  
ACTIVIDADES CENTRALES Y COMUNES



#### Actividad común

Esta categoría programática reúne todas las características de la categoría "actividad central", pero se aplica cuando la acción presupuestaria que expresa condiciona a más de un programa pero no a todos los de una institución. Esto puede observarse en el gráfico N° 10, donde Acc1 y Acc2 son las actividades comunes correspondientes a las acciones presupuestarias B y C, respectivamente.

En dicho diagrama queda claro, además, la diferencia entre las categorías "actividad central" y "actividad común". Mientras la categoría programática "actividad central" (Actc1) condiciona indirectamente a todos los "programas", las categorías programáticas "actividad común" (Acc1 y Acc2), condicionan sólo a los programas Pg1 y Pg2 la primera y a los programas Pg3 y Pg4 la segunda.

Para que en una institución existan actividades comunes es necesario que la misma tenga a su cargo por lo menos tres programas. De esta manera se podrían contar con actividades comunes a dos de dichos programas.

#### iv) Proyecto

La definición de la categoría programática "proyecto" no es diferente a la utilizada convencionalmente para definir un proyecto de inversión.

Es útil indicar aquí que no debe confundirse el "proyecto de inversión" con el "documento" del proyecto de inversión. Este último es sólo el resultado material de una de las fases del ciclo de vida del mismo, la de preinversión, donde se sistematiza y analiza la información de corto y largo plazo para establecer el grado de preferencia de los cursos de acción alternativos que se hayan identificado.

La categoría programática "proyecto" remite a la fase de ejecución del ciclo de vida de un proyecto de inversión, de manera tal que dicha categoría se abre en el presupuesto sólo cuando se tienen que asignar los recursos para dar comienzo a la ejecución de la propuesta de inversión y desaparece cuando el activo fijo producido está en condiciones de generar los bienes o servicios para los que se ejecutó.

En este sentido restringido, entonces, la categoría programática "proyecto" denomina a una propuesta de inversión real mediante la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente y destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios determinados. En suma, el producto presupuestario de ese proceso de producción contenido bajo la categoría programática "proyecto" es una unidad productiva de bienes y servicios, por ejemplo, un hospital, un dique, una escuela, una carretera, etc.

Cuando la incorporación de un activo fijo al patrimonio del sector público resulta de un proceso de producción, ejecutado directamente (producción propia) o indirectamente mediante la ejecución por contratista, bajo la responsabilidad de un centro de gestión, corresponde utilizar la categoría programática "proyecto". En cambio, cuando la incorporación de un activo fijo se realiza directamente por su adquisición, sin que medie ningún proceso de producción previo a su puesta en uso, corresponde considerarlo como un insumo.

En el marco de la técnica de presupuestación por programas, los gastos que conforman la inversión real directa pueden incluirse en el presupuesto bajo dos categorías programáticas: "proyecto" o "actividad". Un mismo bien de capital puede pertenecer a las dos categorías según su ubicación en la red de relaciones productivas. Así, por ejemplo, los muebles para una oficina de recaudación de impuestos serán gastos de capital (bienes de uso) dentro de la actividad denominada "Recaudación impositiva", en tanto que si el mobiliario formase parte de las nuevas oficinas en construcción, estarán incluidos en el Proyecto "Construcción Delegaciones DGI", por ejemplo. En ambos casos, se trata de erogaciones destinadas a iniciar, incrementar, mejorar, reconstruir o reponer la capacidad instalada del sector público para producir bienes o prestar servicios.

De lo anterior se infiere que todo gasto que se realice bajo la categoría programática "proyecto" es registrado como inversión real - excluidos los gastos de la función defensa -, pero no toda inversión real tiene que ser hecha bajo la categoría "proyecto". También son inversión real, pero bajo la categoría programática "actividad" los activos fijos materiales o inmateriales que entran como insumos en la correspondiente acción presupuestaria.

Por razones de diversa índole puede ser necesario particionar, en el tiempo (etapas) o funcionalmente (tramos de una carretera; salas de un hospital; etc.), la ejecución de un proyecto de inversión. Se originan así subdivisiones que deberán manifestarse bajo la categoría "proyecto", siempre y cuando cada una de las partes o tramos del principal resulte una unidad de producción autosuficiente. En otras palabras, cuando un proyecto de inversión, por cualquier razón, se ejecute por etapas, tramos o cualquier otra subdivisión, en tanto cada una de éstas se constituya en una unidad productiva capaz de cumplir con el propósito del mismo proporcionalmente a su tamaño, tendría que ser considerada en el presupuesto como un "proyecto" abriendo la correspondiente categoría. En suma, habrá tantos "proyectos" como etapas o subdivisiones se definan en el proyecto original, pudiendo coincidir varias de ellas en un mismo ejercicio presupuestario. Una posible confusión se resuelve, prácticamente, agregando a la denominación del proyecto el número de la etapa o el nombre de la subdivisión correspondiente, por ejemplo, "Ensanche carretera nacional AB, 1ra. etapa" o "Incremento de capacidad y Modernización Hospital Z, Ampliación Sala rayos X".

Por otra parte, estos tipos de subdivisiones no deben confundirse con la desagregación de los proyectos en una o varias obras. Estas son particiones que, en su secuencia y complementación, conforman la estructura y diseño de la inversión propuesta, asumiéndose en el presupuesto bajo una categoría programática particular, según se verá más adelante.

Así definida, la categoría Proyecto presenta las siguientes connotaciones:

- El producto de un "proyecto" es un bien de capital y siempre resulta de un proceso de producción controlado por un único centro de gestión, sea por su propia ejecución o por la supervisión que ejerce cuando la ejecución está a cargo de terceros.

- Su registración es consistente con la de la formación bruta de capital fijo imputada en las Cuentas Nacionales; por lo tanto, su expresión monetaria se considera parte de la inversión real del Sector Público Nacional.

- El producto resultante es capaz de satisfacer las necesidades o cumplir el propósito propuesto en su formulación, sólo en el momento en que se finaliza la ejecución o implantación y equipamiento, quedando en condición de producir los bienes o prestar los servicios para los cuales fue concebido.

- Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, fiscalización, etc.) y obras (elementos o unidades físicas) que componen la unidad productiva, siendo todas ellas, parte del costo total de la inversión.

- Las inversiones de gran magnitud pueden subdividirse en etapas, esto es, de manera que sus respectivos proyectos se ejecuten consecutivamente en varios períodos de tiempo. En tales casos, cada etapa debe considerarse un "proyecto" siempre y cuando sea una unidad de producción autosuficiente y presupuestable como tal.

- Dependiendo de la relación de condicionamiento que se establezca en la red de producción institucional, los proyectos se subdividen en: específicos si condicionan a un solo programa, centrales, si condicionan a todos los programas de la jurisdicción o entidad y comunes, si condicionan a dos o más de esos programas pero no a todos.

En el contexto de la presupuestación por programas, el producto presupuestario de un "proyecto" es un bien terminal o un bien intermedio directo o indirecto, según sea su ubicación en la red de categorías programáticas o, mejor aún, según la ubicación de la unidad ejecutora en relación al propósito de la inversión. Así, en un "Programa de Educación Técnica" del Ministerio de Educación, el Proyecto "Construcción de la Escuela-Taller B en Zona Y", es un producto intermedio directo. Sin embargo, si este último "proyecto" lo realizase una Secretaría de Obras Públicas, el resultado sería un producto terminal para dicha Secretaría ya que su "razón de ser" es, precisamente, la construcción para otros, en este caso, para el Ministerio de Educación.

Lo que finalmente identifica a un proyecto de inversión, lo que determina sus elementos componentes y sus límites, es su concepción como unidad de evaluación. El resultado material o inmaterial de la fase de ejecución de esa unidad de evaluación es el producto presupuestario de la categoría programática "proyecto". En correspondencia, ésta conserva el objetivo del proyecto de inversión, diseñado, evaluado en cuanto tal y priorizado para su incorporación en el plan plurianual de inversiones públicas.

Por lo tanto, tiene como objetivo, la producción de bienes o servicios destinados a la satisfacción de una necesidad, lo que recién sucederá en la fase de operación del mismo, siempre y cuando el producto presupuestario sea logrado en la forma propuesta. En este momento en el presupuesto se deberán asignar los créditos para gastos corrientes que demanden las unidades productivas en funcionamiento (represas, escuelas, hospitales, carreteras, etc.). Si estos gastos de consumo no se prevén con oportunidad, es altamente probable que los proyectos se conviertan, una vez concluidos, en estructuras inservibles. Debe quedar claro que el propósito de un proyecto de inversión, esto es, los bienes o servicios que producirá durante su fase de operación son, por definición, consistentes con el o los productos terminales que se generarán con el "programa" del cual el "proyecto" o, mejor dicho, su producto, forma parte.

Es contrario a la eficiencia, que su ejecución se prolongue más allá del cronograma de diseño y, por supuesto, un sinsentido que no tenga fin.

Se concluye este desarrollo conceptual con algunos ejemplos que resumen los lineamientos anteriores. Si un "Proyecto de Reconstrucción de la Infraestructura Escolar" estuviese conformado por 2500 escuelas de todo el país con localizaciones diversas y fuese preparado y evaluado con ese contenido, quedaría así definido, como unidad de evaluación. Por ello, la categoría programática "proyecto" abierta en el presupuesto para asignarle los recursos necesarios, tendrá como producto las 2500 refacciones escolares y subsistirá como tal en el presupuesto mientras no se acabe la construcción de todas ellas. Esta conclusión es impuesta por su consideración como unidad de evaluación y por el resguardo de la necesaria consistencia con la programación de mediano plazo de las inversiones públicas.

Puede ser que dicho Proyecto forme parte de un Programa de Educación Primaria y que, por cronograma de ejecución, muchas unidades menores (cada una de las escuelas) entren en funcionamiento mientras otras continúen en construcción. De ser así, el "programa" estará generando su producto final (los servicios educativos) antes que el proyecto de inversión (producto intermedio) esté totalmente concluido. En tal situación, sería lógico parcializar el proyecto en etapas de ejecución, abriendo en el presupuesto las categorías "proyecto" que fueran necesarias, tantas como etapas existieran si, incluso, todas se ejecutaran simultáneamente.

Véase otro ejemplo, el Proyecto Construcción de la Carretera entre A y C. Los objetivos de una carretera pueden ser variados, dependiendo del tipo de ruta (de penetración, de reemplazo, de interconexión, etc.) aunque, a los efectos prácticos, puede pensarse que es sólo para transportar personas y cosas entre esos dos puntos. Si, como se ha señalado, por cualesquiera razón se decide realizarla por etapas o tramos, siendo la primera entre A y B, el proyecto queda automáticamente redefinido a efectos de la asignación de recursos para la ejecución de esa etapa. Le corresponde la categoría "proyecto", porque es una unidad autosuficiente al permitir el transporte de personas y cosas entre esos dos puntos. De esta forma si se decide, por cualquier circunstancia, no continuar la construcción de la carretera una vez finalizada la primera etapa, el proyecto original no aparecería más en el presupuesto, reapareciendo sólo cuando se requiera la asignación de crédito presupuestario para el inicio de la segunda etapa. Es posible que varios tramos estén en ejecución simultáneamente, constituyendo cada uno de ellos una unidad autosuficiente, aún cuando lo ejecute un mismo contratista, por lo que corresponde incorporarlos en el presupuesto bajo la categoría programática "proyecto". El seguimiento y evaluación de la ejecución es así más preciso y relevante.

Otro caso, se tendría con un "Proyecto de planta potabilizadora y distribución de agua potable", que se prepara, analiza y evalúa en conjunto, definido como unidad de evaluación pero cuya ejecución se programa por etapas: primero la planta y parte de la red y luego la red de distribución restante. Cada una de ellas se presupuestaría agregando en la denominación del proyecto la identificación de la etapa correspondiente.

#### v) Obra

Las dos categorías de relevancia presupuestaria en que se dividen los "proyectos" son, como se adelantó, las "actividades específicas" y las "obras". En las primeras se incluyen las acciones necesarias para que la fase de ejecución del proyecto de inversión, esto es, la utilización de los recursos financieros asignados a la categoría programática "proyecto", sea efectuada con la oportunidad y en las formas diseñadas en la preparación del mismo. Se trata, particularmente, de las funciones de dirección y coordinación, supervisión técnica y seguimiento y control, comúnmente involucrados en la denominación genérica de "administración de proyectos".

El valor (cantidad por precio de mercado) de los recursos humanos y materiales insumidos en estas tareas forma parte del costo total de la inversión. Más aún, deberán formar parte del costo total todos aquellos estudios, investigaciones, asesoramientos, en general, servicios técnicos y profesionales, que tengan que ser realizados durante el transcurso de la ejecución del proyecto. Ello puede dar lugar a que mediante el seguimiento de la misma se verifique la existencia de ejecución financiera del presupuesto sin el correspondiente avance físico de los proyectos de inversión, sobre todo cuando éste es medido en término de los componentes materiales de sus obras.

La segunda categoría en que se puede subdividir un "proyecto" es la categoría programática "obra". Los proyectos de inversión pueden desagregarse, por razones técnicas o de ordenamiento en la ejecución, en diversos componentes, los cuales, en una secuencia temporal y de mutua complementación, permiten que, unificados, se cumplan los propósitos del proyecto al conformar la estructura de diseño de la unidad productiva, expresada en el respectivo bien de capital. Se denominará "obra" a cada uno de esos elementos que asumen una identidad propia como categoría programática si:

- constituye una unidad física perfectamente individualizable;
- puede, por tanto, ser objeto de contratación separada del resto de los componentes;
- actúa dentro del proyecto como una producción intermedia, esto es, no satisface por sí misma los objetivos o finalidad del mismo.

La categoría programática "obra" es, en este contexto metodológico, la categoría programática de mínimo nivel y, como tal, indivisible a los fines de la asignación de los recursos reales y financieros que demande su ejecución. Esto significa que es la última categoría relevante en materia de gestión de las inversiones públicas a los efectos presupuestarios pero, a los fines de la programación, cada centro de gestión genera, en el momento del costeo, información más detallada. Como se verá más adelante, cada "obra" contiene "trabajos".

Recordando lo dicho, el propósito de un proyecto de inversión puede responder a múltiples determinaciones: a un problema a solucionar, a una necesidad insatisfecha o a una demanda futura potencial. El diseño de la inversión que atiende cada situación puede incluir una sola unidad productiva, por ejemplo, una represa hidroeléctrica o varias unidades productivas, por ejemplo, un conjunto de unidades de perforación-bombas-cañerías para provisión de agua potable a una comunidad. En el primer caso, el propósito se cumple cuando la única unidad productiva entra en operación generando electricidad; en el segundo, en cambio, cuando todas las unidades menores estén en funcionamiento, interrelacionadas entre sí. Cada perforación con su bomba y la correspondiente conexión a la red troncal, es una unidad menor. En tal caso, dicho "proyecto" se subdividirá en "obras" definidas por un corte horizontal de todas las unidades menores: perforación de pozos, instalación de bombas, tendido de cañerías.

Una situación similar se presenta en un proyecto de alcantarillado y saneamiento: el propósito es brindar desagües pluvio-cloacales a una comunidad localizada y dimensionada. Dicho objetivo sólo se cumple cuando todas las alcantarillas y cloacas puedan entrar en funcionamiento. A los fines presupuestarios (asignación de fondos para, programar, hacer y evaluar la ejecución) es irrelevante cada alcantarilla y cada cloaca en forma individual, pero sí es relevante definir como "obra" la apertura de zanjas, la colocación de tuberías, la conexión de los colectores y la red troncal, ejecutados en una secuencia técnicamente establecida y orientada hacia la operación integrada de todas las unidades menores.

Como la categoría programática "proyecto" sólo puede utilizarse cuando su producto es un activo fijo material o inmaterial que resulta de un proceso de producción, bajo la responsabilidad de un centro de gestión, se infiere que, para la mera adquisición de maquinarias y equipos, por

ejemplo, no debe abrirse la categoría programática "obra". Esta categoría es pertinente sólo si dichos bienes son contenidos en ella e implican un proceso de instalación y montaje en el que confluyan un conjunto de insumos materiales y una técnica que los une, bajo el control de un centro de gestión, formando el costo de las maquinarias y equipos parte del costo total de la "obra".

Se podrá aducir que siempre habrá un proceso de puesta en uso de las maquinarias y equipos, del amoblamiento, etc. El criterio para determinar su "existencia" o no como "obra" debe pasar por la relevancia relativa del valor de los bienes de capital respecto al costo de su instalación y montaje. En suma, el costo de las maquinarias y equipos, amoblamiento, etc., es siempre inversión real directa, ya sea formando parte de una "obra", o como un bien de capital dentro de los gastos asignados a una "actividad".

Cuando un proyecto de inversión no contiene elementos identificables como "obras", esto es, cuando la categoría programática "proyecto" se confunde con la categoría "obra" como, por ejemplo, en un "Proyecto de Ampliación Edilicia del Ministerio de Salud", o el "Proyecto Construcción de un Satélite para Telecomunicaciones", la categoría programática relevante para la asignación de los recursos es la categoría "proyecto". En otras palabras, sería redundante abrir en el presupuesto también la categoría "obra" ya que, al denominar distinto a un mismo contenido, no aportaría nuevos datos para el proceso de programación de la ejecución y su seguimiento y evaluación.

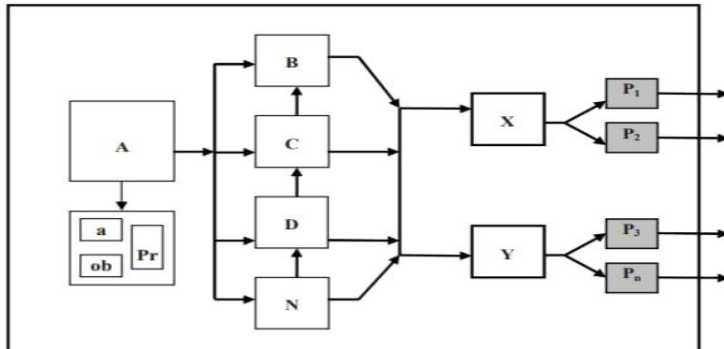
Esta situación excepcional no debe confundirse con aquella en la cual un proyecto de inversión tenga más de una "obra", pero sólo una de ellas se ejecute en el período presupuestario. No se estaría en presencia de un "proyecto" con una sola "obra". Por el contrario, las dos categorías programáticas deben ser abiertas en ese caso, pero sólo una de las "obras" tendrá asignado el crédito para su ejecución en el año que se presupuesta, en tanto las restantes figurarán con crédito cero. El costo total del "proyecto" puede, entonces, calcularse al aparecer registrado el costo de cada una de sus "obras".

La denominación del proyecto de inversión puede contener una idea de los objetivos del mismo, pero ella no debe tomarse como definitiva del propósito que se persigue con la inversión. A su vez, no se debe denominar al proyecto de manera que induzca la identificación de sus obras componentes, máxime cuando su objetivo no surge, sin dudas, de la denominación del proyecto.

En los diagramas Nº 11, 12, 13 Y 14 se esquematizan distintos tipos de proyectos según su ubicación en la red de categorías programáticas.

En el gráfico Nº 11, A, B, C, D, ..., N son actividades centrales; Pr, es un proyecto constituido por una actividad "a" de Dirección y Coordinación y "ob" las obras del proyecto Pr; X e Y son actividades comunes; P1, P2, P3,..., Pn son los programas de la institución.

GRÁFICO 11  
 PROYECTO CONSTITUÍDO POR OBRAS, QUE CONDICIONAN  
 A TODA LA GESTIÓN INSTITUCIONAL



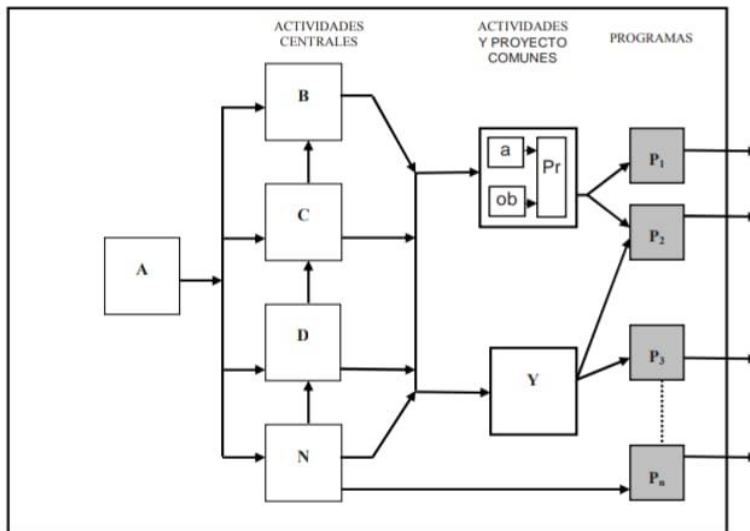
En el gráfico N° 12, por su parte:

A, B, C, D, N son actividades centrales;

Pr, es el proyecto común, constituido por varias obras y la actividad de Dirección y Coordinación "a";

Y, es una actividad común; P1, P2, P3,..., Pn, son los programas de la institución.

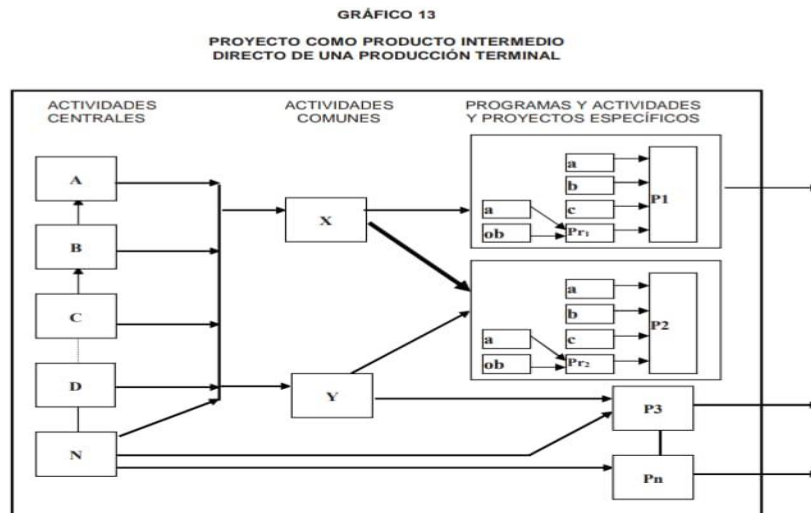
GRÁFICO 12  
 PROYECTO CONSTITUÍDO POR OBRAS, QUE CONDICIONAN A  
 DOS PROGRAMAS DE LA INSTITUCIÓN



En el gráfico N° 13: A, B, C, D,..., N son actividades centrales y X e Y son actividades comunes; P1, P2, P3, ..., Pn, son los programas de la institución;

Nótese como el programa P1 está abierto en las actividades específicas: a, b y c, y en el proyecto Pr1, también específico y conformado por una obra y una actividad.

De igual modo, el programa P2 lo conforman las actividades a, b y c, y el proyecto Pr2, igualmente específico e integrado igual que en el caso anterior.



## 6. Formas que adoptan los programas

Según sea la técnica de gestión institucional y la técnica de los centros de gestión, las categorías programáticas se interrelacionan de diversas maneras pero respetando siempre el orden jerárquico de las mismas. A continuación se presentan esquematizadas algunas de las distintas formas en las que se pueden interrelacionar las categorías programáticas de menor nivel, tomando como base al "programa" como categoría programática de máximo nivel.

Se verifican normalmente cuatro formas diferentes de conformación de los programas, según sean las características que estos asuman.

Elas son:

- Programa que se abre en actividades. (Gráfico 15)
- Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos, a su vez, en actividades.(Gráfico 16)
- Programa que se abre en actividades y proyectos y éstos en obras y en actividades.(Gráfico 17)
- Programa que se abre en actividades y subprogramas y éstos en proyectos. A su vez, los proyectos se abren en obras y actividades. (Gráfico 18). **(2)**



GRÁFICO 15



GRÁFICO 16

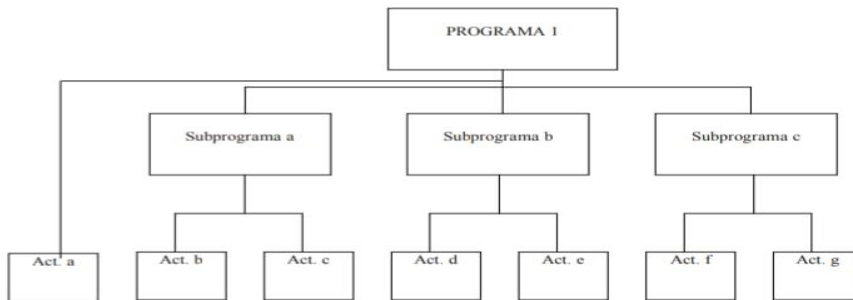
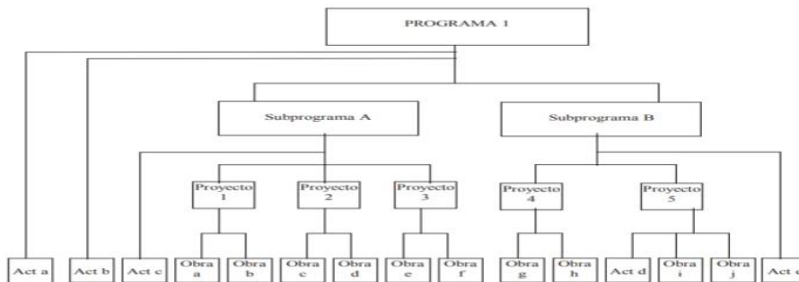


GRÁFICO 17



GRÁFICO 18



### III-DIAGNOSTICO

Actualmente en la Provincia de Santa Cruz rige la Ley de Contabilidad N° 760 la cual establece:

## **CAPITULO I DEL PRESUPUESTO GENERAL**

### **TITULO I CONTENIDO**

*ARTÍCULO 2º.- El presupuesto General será anual y contendrá para cada ejercicio financiero, la totalidad de las autorizaciones para gastar acordadas a los órganos administrativos, centralizados y descentralizados y el cálculo de los recursos destinados a financiarlas, por sus montos íntegros sin compensación alguna.-*

### **TITULO II ESTRUCTURA**

*ARTÍCULO 3º.- La estructura del Presupuesto adoptará las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las funciones del Estado, los órganos administrativos que las tengan a su cargo y la incidencia económica de los gastos y recursos.-*

### **TITULO III PROCEDIMIENTO**

*ARTÍCULO 4º.- El ejercicio financiero comienza el 1º de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año.-*

*ARTÍCULO 5º.- Si al comenzar el ejercicio no se le hubiera sancionado el presupuesto general, regirá el que estaba en vigencia al cierre del ejercicio anterior, al solo efecto de asegurar la prestación de los servicios y la continuidad del plan de obras.-*

*ARTÍCULO 6º.- La promulgación de la Ley de presupuesto implicará el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.-*

*ARTÍCULO 7º.- Toda Ley que autorice gastos a realizar en el ejercicio no previstas en el presupuesto general, deberá determinar el recurso correspondiente y la incidencia en el balance financiero preventivo del ejercicio. Las autorizaciones respectivas y los recursos serán incorporadas al presupuesto general por el Poder Ejecutivo conforme a la estructura adoptada.-*

*ARTÍCULO 8º.- El Poder Ejecutivo podrá autorizar gastos con la obligación de dar cuenta en el mismo acto a la Legislatura: Para cubrir provisiones constitucionales; Para el cumplimiento de Leyes electorales; Para el cumplimiento de Leyes de sentencias judiciales firmes; En casos de epidemias, inundaciones y otros acontecimientos imprevistos que hagan indispensable la acción inmediata del Gobierno; Para el cumplimiento de actos administrativos que causen ejecutoriedad, sobre erogaciones de ejercicios vencidos y que no cuenten con crédito en el presupuesto en ejecución; Para la atención de erogaciones cuyos créditos no son incluidos en el presupuesto que se promulga y que figuraban en el prorrogado por imperio del Artículo 5º; Para la atención de las erogaciones autorizadas por el Artículo 16º cuando éstas hubiesen sido omitidas en el presupuesto; Los créditos abiertos de conformidad con las disposiciones del presente Artículo deberán incorporarse al presupuesto general.-*

*ARTÍCULO 9º.- Los gastos que demande la atención de trabajos o servicios solicitados por terceros u otros organismos nacionales, provinciales o municipales con fondos previstos por ellos, y que, por lo tanto, no constituyen autorizaciones para gastar emergentes del presupuesto, se denominarán "Gastos por cuenta de terceros"; pero estarán sujetos a las mismas normas que dichas autorizaciones para su ejecución. Los*

*gastos que demande el cumplimiento de legados y donaciones con cargo aceptados, conforme a las normas pertinentes, y que, por lo tanto, no constituyan autorizaciones para gastar emergentes del presupuesto se denominarán "cumplimiento de donaciones y legados", pero estarán sujetos a las mismas normas que dichas autorizaciones para su ejecución. Los sobrantes no susceptibles de devolución u otro destino, se ingresarán como recursos del ejercicio en el momento en que se produzcan. Podrán utilizarse cuentas de orden para registrar temporalmente, dentro del ejercicio, operaciones que de inmediato no se pueden apropiar definitivamente.-*

*ARTÍCULO 10º.- Las disposiciones legales sobre recursos no caducarán al finalizar el ejercicio en que fueron sancionados y serán aplicables hasta tanto se les derogue o modifique, salvo que, para las mismas se encuentre establecido un término de duración.-*

*ARTÍCULO 11º.- La afectación específica de los recursos del presupuesto sólo podrá ser dispuesta por Ley.-*

### **El presupuesto por programas como instrumento para mejorar el accionar del sector público.**

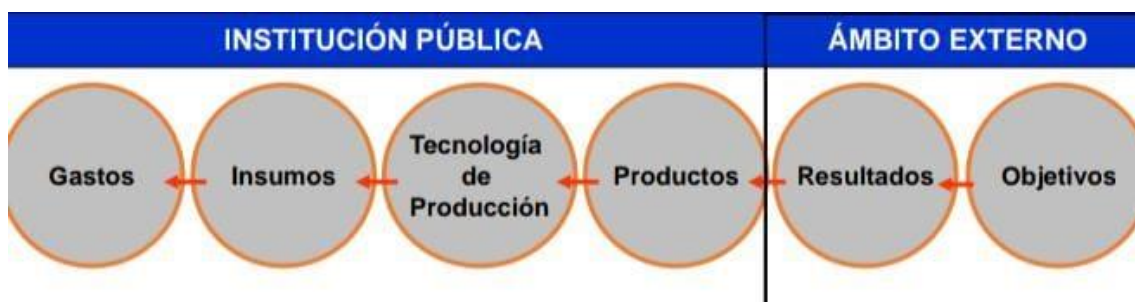
El sistema de presupuesto por programas es un instrumento de gran utilidad para un mejor accionar del sector público, y no se ha utilizado en todo su potencial. Es conveniente aclarar que como sistemas solo existen el sistema de presupuesto tradicional y el sistema de presupuesto por programas. El presupuesto base cero y el presupuesto por resultados no son sistemas, si no metodologías o mecanismos, en el caso del base cero para formular un presupuesto y en el caso del presupuesto por resultados lo que pretende es un proceso de presupuestación por programas en que: "La formulación de los programas gira en torno a una serie de objetivos definidos y resultados previstos con antelación. Los resultados previstos deben justificar las necesidades de recursos que obedezcan y estén ligadas a los productos necesarios para alcanzar esos resultados". Y se puede aplicar en el presupuesto por programas. En un seminario que participe en Guatemala sobre evaluación presupuestaria se indicó: "Que la técnica de Presupuesto por Programas es una técnica que tiene vigencia en tanto el presupuesto es un instrumento de cumplimiento de objetivos y metas para expresar los productos que satisfacen las necesidades de la sociedad y la llamada técnica del Presupuesto por Resultados es una denominación sintética que no manifiesta la integralidad del proceso presupuestario ya que para llegar a los resultados, se deben utilizar técnicas y procesos ya perfectamente tipificados y desarrollados teórica y prácticamente en las técnicas del Presupuesto por Programas o Áreas de Gestión. Los procesos que conforman los Planes Estratégicos, y el Presupuesto por Programas contienen los elementos suficientes y necesarios para obtener productos y formular metas y objetivos y en consecuencia exponer resultados" En relación con el presupuesto por programas es un sistema que se fundamenta principalmente en establecer objetivos y metas para los cuales se establecen programas, se indican costos de la meta física y costo financiero, se establecen indicadores y parámetros, así como un plan anual operativo. Por lo que el presupuesto es la expresión financiera de ese plan anual operativo. El presupuesto por programas es una herramienta que se utiliza en el sector público, ya que le permite al gobierno y las entidades, llevar a cabo una planeación, organización, coordinación, dirección y control y es también un instrumento que sirve para toma de decisiones. El Presupuesto por programas se desliga de la concepción

tradicional del concepto presupuestario. Pero su adopción supone la aceptación de elementos fundamentales, como los objetivos de gasto, dado que cada programa es la ordenación de medios de que disponen los centros gestores en orden a la consecución de sus objetivos. Así como los programas, los indicadores y el seguimiento, control y evaluación de los resultados de la gestión. Asimismo uno de los roles más importantes del presupuesto por programas: es servir como instrumento para medir y evaluar, en términos de los bienes y servicios proporcionados, los resultados de la actividad administrativa. (4)

La estructura del actual Presupuesto, no condice con las nuevas tendencias que establece la Ley 3755, la cual se detalla en el Capítulo II del presente trabajo, motivo que conlleva a capacitar a los agentes de la Administración Pública, para que se puedan desempeñar con mayor eficiencia y eficacia, a su vez que también se pueda despertar el compromiso de ellos ante el inminente cambio que traerá esta implementación.

#### IV-PROPUESTA

***Programación Presupuestaria de una Institución en base a objetivos y resultados “Cadena de Resultados” – De los Objetivos a los Gastos. (3)***



Para programar es necesario primero tener claro el objetivo final, luego si existe un indicador apropiado medir el objetivo definiendo el resultado final.

La etapa siguiente consiste en definir la estrategia de intervención pública determinando los productos que va a ofrecer el Estado, directa o indirectamente, para pasar luego a la definición de la tecnología de producción más eficiente, lo que va a determinar los insumos (incluye la dotación de factores productivos) en cantidad y calidad, y en función de los precios de estos insumos el gasto a realizar.

(3)Lic. Guillermina Rodríguez: El Presupuesto por Programas orientada a los resultados en la gestión pública

(4) Lic. Bernal Monge Pacheco: El Presupuesto por Programas como instrumento para mejorar el accionar del Sector Público

**Programación Presupuestaria de una Institución en base a objetivos y resultados  
“Cadena de resultados” – De los Gastos a los Objetivos**



Si los gastos programados superan al financiamiento disponible y no resulta posible conseguir fondos adicionales, es necesario hacer el camino inverso al de la programación presupuestaria en base a objetivos: menos gastos equivale a menos insumos, lo cual afecta la producción, obligando a reformular los resultados y los objetivos.

**Algunos “tips” para la formulación de programas y medición de resultados de la gestión:**

- 1- Evitar la partición de programas presupuestando por separado fondos afectados de Nación, préstamos de organismos internacionales, diferentes unidades de gestión, etc. Cuando el proceso de producción terminal es único y homogéneo, aunque resulte más de un producto, el Programa es uno solo.
- 2- Por el contrario, no hacer “Presupuesto Bolsa” en un solo Programa.
- 3- Los programas contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos de políticas públicas, por lo tanto para el armado de las estructuras programáticas corresponde contemplar la normativa (leyes y decretos, provinciales y nacionales) que implementan dichas políticas.
- 4- Hacer esfuerzos por asignar a nivel de programas y evitar centralizar gastos de funcionamiento (salarios, bienes de consumo, servicios básicos, etc.) porque los sistemas de personal, compras, contrataciones, etc. sean unificados para toda la institución o APP.
- 5- **Medición de la Producción Pública:**
  - a) Evitar la proliferación de metas de producto superfluas y que no aportan información sobre la gestión del programa. Se genera un volumen de información imposible de administrar y dificulta la relación físico-financiera del presupuesto.
  - b) Evitar la especificación excesiva de las unidades de medida que luego impida las comparaciones intra e interinstitucionales de la producción termina de los programas.
  - c) Propiciar metas de producto que contribuyan a la elaboración de indicadores de la gestión pública.

6- **Medición de Resultados:** Para la medición de los objetivos de políticas públicas (salud, educación, seguridad, infraestructura, etc.), no es preciso “inventar” indicadores. Los

sectores sociales, económicos y de seguridad tienen sus propios sistemas de información estadística que aportan indicadores al presupuesto.

**Desafíos para la implementación de un Presupuesto por Programas Orientado a Resultados:**

1. Superar la etapa de formulación presupuestaria para la medición de la producción pública y los resultados de la gestión pública. Las metas de producto y los indicadores no deben ser un mero enunciado en la Ley de Presupuesto. Corresponde hacer el monitoreo de los mismos en forma concomitante con la ejecución presupuestaria y/o al cierre del ejercicio.
2. Desarrollar sistemas de información (informáticos) para la medición de la producción pública y de los resultados de la gestión pública concomitante con la ejecución y para la evaluación, tal que de la retroalimentación surjan propuestas de corrección.
3. Propender a la incorporación de información sobre resultados en la Cuenta de Inversión General del Ejercicio a los fines de la rendición anual del Presupuesto a la Legislatura.
4. Interactuar con otros sistemas de la Administración Pública Provincial, (especialmente Contaduría General, Control Interno, Control Externo), que puedan contribuir al desarrollo de un Presupuesto por Programas Orientado a Resultados.
5. Materializar la descentralización operativa logrando vínculos entre la Dirección de Presupuesto y las unidades ejecutoras de programas.
6. Incorporar Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) que propicien la gestión presupuestaria en Internet, la firma digital y la despapelización.

***Difícil es pensar el Presupuesto por Programas si no es Orientado a los Resultados de la Gestión Pública.***

***Difícil es pensar el Presupuesto por Programas Orientado a Resultados si no es en el marco de las nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones***

**Experiencia de Capacitación y Asistencia Técnica del Foro en San Juan:**

**1. Objetivo General:** Implementar un Programa de Capacitación y aplicación concreta en la Provincia, en relación con el modelo conceptual del presupuesto por programas orientado a la medición de los resultados de gestión pública y el sistema de clasificaciones presupuestarias en el marco del modelo propuesto por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.

**2. Objetivos Específicos:**

- I. Formular el Presupuesto por Programas Orientado a Resultados para los años 2015 y 2016, en conjunto de organismos considerados para la experiencia piloto.
- II. Lograr como resultado de los cursos la simulación real de la formulación presupuestaria: definición de objetivos de política presupuestaria; implementación de la técnica del presupuesto por programas; descripción de los programas y de la demanda que estos atienden; y la medición de resultados mediante la identificación de las metas de producción e indicadores de la gestión pública.

III. Capacitar a los funcionarios del Tribunal de Cuentas de la Provincia de San Juan en el modelo conceptual implementado en el Presupuesto de la Administración Pública Provincial, a los efectos de potenciar el control externo y la nueva mirada sobre el mismo.

IV. Obtener externalidades positivas en relación con la capacitación, logrando que los funcionarios públicos provinciales desarrollen aptitudes para utilizar la herramienta Moodle de Educación a Distancia, facilitando la comunicación en red y la participación y coordinación en Foros de Consultas.

### Experiencia de Capacitación y Asistencia Técnica del Foro en San Juan

#### **3. Modalidad:**

**I. A distancia**, utilizando la plataforma Moodle con la tutoría de un instructor técnico para desempeñarse en el Aula Virtual y un docente sobre Presupuesto Público.

- Conceptos básicos del Presupuesto por Programas Orientado a Resultados.
- Distribución de Materiales.
- Conformación de “equipos de trabajo” por afinidades temáticas.
- Conexión en Red e Interacción en Foros de Consultas.
- Realización de trabajos prácticos para autoevaluaciones de lecturas.

**II. Presencial**, en la Ciudad de San Juan a los fines de realizar:

- Repaso del modelo conceptual del Programas Orientado a Resultados.
- Ejemplos concretos para el tratamiento de los casos piloto, con dinámica de grupos, ejercitaciones y test de lecturas compartidos.
- Planteo de instrucciones y pautas para el armado de la simulación de la Formulación del Presupuesto de los organismos seleccionados.
- Diseño y carga en el sistema informático de la Estructura Programática, formulación de objetivos de Política Presupuestaria, descripción de los respectivos programas y proyectos de inversión, y propuestas para la medición de los resultados de la gestión (metas, producción bruta terminal e indicadores, y sus unidades de medida)

**4. Participantes:** Funcionarios de las áreas siguientes

- Dirección Provincial de Presupuesto y Control Financiero

- Ministerio de Educación

- Ministerio de Salud Pública:

- Administración Central
- Hospital Marcial Quiroga
- Hospital Rawson

- Ministerio de Infraestructura:

- Administración Central
- Dirección Provincial de Vialidad

- Instituto Provincial de la Vivienda - IPV
- Tribunal de Tasaciones
- Departamento de Hidráulica

- Contaduría General de la Provincia y Delegados Fiscales de las respectivas reparticiones.

- Tribunal de Cuentas de la Provincia de San Juan, la totalidad de funcionarios.

## **5. Resultados**

### **V- Conclusión**

El presente trabajo está dirigido a colaborar con las futuras capacitaciones de los agentes del Sector Público, las cuales serán de gran apoyo para poder lograr implementar el nuevo sistema, estos procesos de cambios que llevarán transiciones en el tiempo y que por tal motivo se deberá concientizar a los funcionarios Públicos, logrando un compromiso al momento de implementar los nuevos procesos para poder lograr la eficiencia y eficacia necesaria que requiere el buen desempeño para un resultado positivo y útil tanto para el Sector público como así también la sociedad.

### **VI- Bibliografía:**

**- Dr. Alfredo Le Pera.**

**-Profesor Gonzalo Lecouna: El sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina**

**-LEY 24.156 ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL Y SU REGLAMENTACIÓN.**

**-LEY 3755 ADMINISTRACION FINANCIERA Y SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL.**