

# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

## **Especialización en Administración Financiera y Control del Sector Público**

### **Tema**

Una visión del Presupuesto por Programas y el Presupuesto por Resultados.  
Caso Plan Sumar en la Provincia de Buenos Aires, como ejemplo de modelo basado en el financiamiento por resultados.

### **Alumno**

Cra Tubaro Lorena

## INDICE

- *Introducción*
- *Contexto Internacional*
- *Contexto Nacional y Provincial*
- *Definición Presupuesto por Programas*
- *Definición Presupuesto por Resultados*
- *Comparaciones, similitudes y diferencias entre ambos presupuestos*
- *Argentina hacia el Presupuesto por Resultados*
- *Caso ejemplo Plan Sumar-Ex Nacer-*
- *Conclusiones*

## Introducción

El propósito del presente trabajo es analizar cual de las técnicas presupuestarias, Presupuesto por Programa o el Presupuesto por Resultados serian las más viables para favorecer el desenvolvimiento del Estado en su nuevo rol.

El presupuesto o la teoría del presupuesto pueden analizarse desde muy diferentes ángulos: como instrumento de planificación, como instrumento de la política fiscal, como proceso administrativo, como sistema de información, etc. No se pretende en este caso analizar la problemática del presupuesto, sino analizar las bases teóricas en que se basan la técnica del presupuesto por programas y del presupuesto por resultados, todo ello como forma de mejorar su aplicación para la administración pública.

Lo importante es poder ver en que se fundamenta el método para aplicar la técnica del presupuesto por programas y el de resultados. Es por ello que se analizan dichas técnicas, como formas de reflejar la problemática de la producción de bienes y servicios que realiza el sector público.

Desde esta perspectiva, el presupuesto es un medio para prever y decidir la producción que se va a realizar en un periodo determinado, así como para asignar formalmente los recursos que esa producción exige.

*El presupuesto por programa como expresión de la producción pública* que se realiza a través de los centros de gestión productiva, tiene las siguientes ventajas:

- posibilita el análisis de cada relación insumo-producto
- permite el análisis de las relaciones entre los productos, es decir, la posibilidad de decidir concientemente la tecnología institucional de producción que exprese las relaciones entre productos intermedios y terminales y de los terminales entre si, y
- posibilita el análisis de las relaciones entre los productos terminales y la política a que contribuyen.

*El presupuesto por resultados es una técnica que adiciona al presupuesto por programas* el desarrollo metodológico de los indicadores de resultados e impacto y la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y la calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

En síntesis la técnica presupuestaria debe posibilitar la vinculación de la producción de las instituciones públicas con las políticas de desarrollo y a la vez con los recursos reales y financieros que requiere dicha producción.

## **Contexto Internacional**

En muchos países del mundo, en estas dos últimas décadas, se han producido cambios importantes en la dinámica de sus finanzas públicas. Primeramente se venía con un prolongado periodo de expansión en las finanzas y de un sostenido crecimiento en los recursos para solventarlas, pero este proceso sufrió un freno en la década de los 80. Este proceso hizo que las economías se vuelvan más inestables y los contribuyentes menos tolerantes a los aumentos de la carga tributaria. Elaborar los presupuestos en forma incremental, hizo que sean más rígidos y generaron así un obstáculo para los ajustes fiscales. Producto de esto es que surgieron nuevas técnicas presupuestarias más apropiadas para los ajustes fiscales, impulsó el regreso del presupuesto equilibrado, y generó ajustes fiscales como un componente fundamental de los programas de estabilización macroeconómica.

Si bien se gestaba este cambio, la demanda de mayor disciplina fiscal no estuvo acompañada, de una reducción en la amplitud de las responsabilidades estatales. Por el contrario, desde fines de los años 80 comenzó a observarse una creciente diferencia entre las demandas y expectativas sociales y la capacidad de los organismos públicos para satisfacerlas. Esta brecha fue notablemente visible en América Latina, no solo porque sus gobiernos debieron enfrentar demandas crecientes para afrontar la desigualdad y la pobreza, sino porque las capacidades fiscales de los países de América y el Caribe son más limitadas que las de los países desarrollados, esto dado por la capacidad de pago de la población, la informalidad económica y la resistencia de los grupos de presión.

Todos estos cambios, han hecho surgir una insistente demanda de mayor eficiencia en la asignación y el uso de los recursos públicos. Esto llevó a que la gestión de los gobiernos y las instituciones públicas se orienten al logro de resultados y no meramente al cumplimiento de funciones y actividades. Es así, como muchos países desarrollados y de América Latina hoy declaran su intención de aplicar sistemas de gestión para resultados. El Banco Interamericano de Desarrollo en este contexto implementó el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo; el objetivo del mismo es brindar a los países de la región recursos financieros, instrumentos técnicos y conocimientos para implementar iniciativas tendientes a ubicar en el centro de la gestión pública los resultados que los gobiernos se han comprometido a alcanzar.

## **Crisis y reforma del Estado**

En la década de 1970, los países desarrollados comenzaron reformas para poder llevar adelante la crisis fiscal de ese momento y para poder enfrentar las disfunciones que el Estado de Bienestar había generado. A esas reformas, son a las que se conocen con el nombre de NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, inspiradas en la gerencia del sector privado, con el objeto de modificar el modelo burocrático del Estado. Dicho modelo se centraba en una serie de principios tales como, impersonalidad de las relaciones de trabajo, la estandarización de los procedimientos y rutinas laborales, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos, la racionalidad de la división del trabajo y el establecimiento de jerarquías de autoridad. Este modelo con el tiempo llevó a estructuras rígidas, centralizadas piramidales y orientadas hacia los procedimientos, los cuales no respondían a la demanda del nuevo contexto social y económico.

Durante la década de 1980, América Latina y el Caribe emprendieron un proceso de reforma del Estado, principalmente 1) el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, imperante desde los años 50, que impulsó el desarrollo de la capacidad industrial de los países mediante la intervención estatal, 2) la crisis de la deuda externa que impactó gravemente la economía de la región y 3) el escaso valor de sus productos primarios exportables. Con el surgimiento del modelo neoliberal y de los cambios que experimentaban los Estados de los países desarrollados, priorizaron la dimensión financiera de la crisis e iniciaron cambios orientados al ajuste fiscal, la reducción del Estado y la apertura comercial.

Los cambios en el modelo de sustitución de importaciones ni las reformas posteriores dieron pasos importantes para dotar a los Estados latinoamericanos de capacidades administrativas acordes con los principios del Estado de Derecho y con las funciones que les corresponde desempeñar. La aplicación del modelo burocrático permitió a los países desarrollados profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados e implementar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. En cambio, en América Latina y el Caribe ningún país completó la construcción del modelo burocrático según los modelos de las naciones desarrolladas; aunque se implementaron en varios países, estos han convivido con el patrimonialismo y con la designación de cargos con criterios discrecionales.

No solo estos aspectos condicionan la racionalidad de los sistemas administrativos de los países de la región, los Estados se han visto enfrentados a cambios tanto en sus funciones como en las demandas y expectativas de los ciudadanos. Dada la universalización de la educación básica, los avances en las comunicaciones, la tecnología, la informática, en la mayoría de los países, esto ha traído consigo que los ciudadanos estén mejor informados, conozcan los derechos del ciudadano, de los niños, las mujeres, la población indígena y de los discapacitados y el cuidado del medio ambiente, eso ha permitido que la población conozca más del quehacer de los gobernantes, haciendo crecer así la demanda por un acceso igualitario a los recursos públicos y por servicios de

mejor calidad, presionando a los gobernantes a gestionar de una manera mas eficaz y eficiente.

La reforma del Estado en America Latina y el Caribe es muy distinta de aquel que se observa en los países desarrollados. Existe la no distinción entre lo público y lo privado, conviven con estructuras inflexibles y con lógicas centradas en el procedimiento. Por otro lado, nuevas demandas ciudadanas y se crean nuevas funciones propias de la globalización de los mercados y de los derechos sociales; todo esto con recursos escasos y que limitan la capacidad de acción del Estado.

Esto condiciona la manera en que el proceso de reforma del Estado debe ser planteado y operado. Exige una visión integral que permita observar la congruencia y articulación de los distintos sistemas que componen la administración pública- planificación, presupuesto, gestión financiera, monitoreo y evaluación- y también el análisis que va desde la oferta de los gobernantes hasta los servicios que efectivamente se entregan a los ciudadanos.

### **Fundamentos de la Gestión por Resultados**

La nueva Gestión Publica es una corriente gestada en los años setenta por los países desarrollados que promovían la incorporación del aspecto gerencial en la administración del Estado. De esta manera se pretende reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios burocráticos, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública orientada a la racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. Los principales países adelantados en la introducción de estos conceptos fueron Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. El nacimiento de la Gestión por Resultados nació en los países desarrollados para afrontar las crisis financieras, fiscales y poder así mantener el nivel de desarrollo que ya habían alcanzado. En cambio, *en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor*, por lo que se habla de *Gestión para Resultados, como instrumento para fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo*, se encuentra la gestión para resultados, cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público(resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos y la mejora de las instituciones.

El enfoque de la Gestión para Resultados en el Desarrollo recoge características específicas del sector público, como los procedimientos del régimen democrático para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el interés público como centro de atención de la gestión. El valor público se encuentra como término fundamental, se refiere a los cambios sociales-observables y medibles- que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática, y por lo tanto, con sentido para la ciudadanía.

Por último, el objetivo final de la Gestión para Resultados es habilitar a las organizaciones públicas que logren mediante la gestión del proceso de creación de valor, los resultados que se habían fijado en los programas de gobierno.

*Cuando hablamos de resultado en la Gestión para Resultados, estamos hablando del cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio.*

Para poder llevar adelante la Gestión para Resultados hay que tomar decisiones sobre información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por lo tanto, elemento fundamental para su implementación es la medición de los cambios producidos por la acción, para lo cual es necesario contar con instrumentos que capten las variaciones, con sistemas que procesen la información y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones. Implementar la Gestión para Resultados requiere un cambio sustancial en la gestión del sector público, por que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trascienden varios periodos gubernamentales. Estas innovaciones pueden generar modificaciones en el marco legal e institucional, capacitación permanente de los funcionarios, alineación de los distintos componentes del ciclo de gestión nuevas estructuras organizacionales que fomenten la coordinación y el trabajo en conjunto y la búsqueda de consenso entre las funciones del Estado.

*La Gestión para Resultados requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientada hacia los resultado; estableciendo un ambiente político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público, en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que han promovido en la sociedad, en el que los funcionarios públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficiente su trabajo.*

El cambio que propone la Gestión por Resultados es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo. Este enfoque a diferencia del tradicional burocrático, el cual parte de los insumos-físicos y financieros- con los que se cuenta, las actividades o los procesos actuales o conocidos y en función de estos, se definen los resultados. La Gestión para Resultados también introduce que los directivos de las instituciones asuman responsabilidades por el logro de resultados y no por el mero cumplimiento de funciones, lo que promueve la rendición de cuentas más sólida y sustantiva, fundamentada en evidencia que pueden ser verificadas por parte de la opinión pública y la sociedad civil. Todo esto lleva a un cambio radical en la manera de administrar tradicional y requiere una voluntad política explícita al mas alto nivel.

## Contexto Nacional y Provincial –Argentina- Provincia de Buenos Aires-

### Argentina

La década del '90 se caracterizó por la vuelta a la escena del Estado, tanto en el debate académico, como desde la gestión gubernamental. La mayoría de los países, sin distinción de nivel de desarrollo, fueron protagonistas de algún tipo de reforma del Estado: más estructural algunos, más administrativa otros. Lo cierto es que el debate acerca del rol del Estado y su nueva posición relativa frente a la sociedad, resultó ineludible a la vez que constituyó la fuente de argumentación de los procesos de reforma. Los mismos no fueron en modo algunos uniformes, sino que implicaron en muchas oportunidades el cumplimiento de diversas etapas.

En el caso de nuestro país, podemos distinguir claramente tres momentos. El primero, hacia el año 1989, implicó una profunda redefinición del rol del Estado y de sus ámbitos de intervención. Las privatizaciones de empresas públicas, la descentralización de la salud y la educación a las provincias y la desregulación de los mercados, constituyeron los principales instrumentos que permitieron viabilizar los objetivos de esta etapa. La misma implicó a su vez, una profunda reforma de la administración financiera, indispensable para el éxito del programa de saneamiento fiscal que se comenzaba a implementar. Dichos procesos dejaron de lado la aplicación de reformas institucionales tendientes a elevar la capacidad del Estado.

Argentina, 1989, estaba en medio de un proceso hiperinflacionario con graves riesgos y difíciles de predecir. No contaba con un ordenamiento institucional firme y el propio proceso inflacionario, dejaron huellas de un deterioro profundo en el proceso presupuestario. *El presupuesto no se utilizaba como mecanismo para asignar recursos ni para hacer un seguimiento de políticas*. No se contaba con normas que regularan el crédito público y los pasivos más importantes no poseían un registro adecuado. Los sistemas existentes no generaban información confiable y oportuna, y para una buena parte del sector público la información era dispersa. A la inmediata contención del gasto y la liberación de los mercados, les siguieron más tarde otras reformas no menos importantes en el sistema financiero, modernización de la administración pública, apertura de la economía, reglas estrictas de políticas monetarias, desregulación de los servicios públicos y privatizaciones, y presupuesto y control de la hacienda pública.

En 1991 por ley del Congreso se adopta un tipo de cambio fijo y el respaldo automático de la base monetaria con las reservas del Banco Central. La ley denominada de *convertibilidad*, ha sido la piedra fundamental de la estabilidad que logró la economía argentina, pero dicho mecanismo solo podía funcionar con un buen sistema financiero, presupuestario y de control como también una sana política fiscal, cosa que Argentina no poseía.

En 1993 entra en vigencia la Ley 24156, la nueva Ley de Administración Financiera, cuyos objetivos era utilizar de modo eficiente y efectivo los

recursos, facilitar el logro de los equilibrios macroeconómicos y hacer posible el desarrollo de un sistema informativo que facilite las decisiones y otorgue transparencia al uso de los recursos. Bajo la concepción de sistemas interrelacionados contiene normas sobre el funcionamiento de los sistemas presupuestarios, crédito público, tesorería y contable; a su vez de modernizar los sistemas de control y crea mecanismos de retroalimentación que mejoren todo el proceso del gasto público.

Desde el punto de vista de los recursos la ley incorpora los conceptos de economía, eficiencia y efectividad, y establece que cada componente de la administración es responsable en la búsqueda de esos principios y en el montaje de sistemas de seguimiento y evaluación de su gasto. El principio que orientó la reforma es el de centralización normativa, es decir, políticas, metodologías y procedimientos que regulan las operaciones y descentralización operativa.

*En esta etapa el presupuesto ha recobrado su papel central de ordenador de las finanzas públicas. También es dable destacar que en 1994 se modifica la Constitución Nacional y en ella se introducen cambios que afectan al presupuesto y control. La reforma le da rango institucional a la Auditoría General de la Nación como órgano de control externo y realizando la función del Congreso en su tarea de control. La Auditoría General de la Nación recibió un mandato amplio en cuanto a los organismos a auditar y en cuanto al enfoque. La Ley establece un control ex post e incorpora, aparte de la auditoría financiera o de regularidad, la auditoría de eficiencia. La Auditoría General de la Nación tiene una función normativa respecto al control y auditoría, debiendo establecer pautas a ser utilizadas en cada entidad. Tales criterios deben atender a un modelo de control integrado que abarque los aspectos financieros, de legalidad, de economía, de eficiencia y de eficacia.*

Como órgano de control interno en 1993 surge la Sindicatura General de la Nación a la cual se le transfieren las funciones, que habían estado por muchos años en manos de la Contaduría General de la Nación. La SIGEN hace evaluaciones del ambiente de control de ministerios o secretarías del poder ejecutivo, emitiendo opiniones sobre la calidad de los controles, identificación de áreas críticas y un análisis de la formulación y ejecución presupuestaria. La ley de creación dice que la auditoría debe abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión.

Para un mejor proceso de control y evaluación de la gestión, en 1994 la Dirección de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto comenzó a desarrollar y a utilizar indicadores que permitan medir la gestión del gobierno. Dichos indicadores no fueron los óptimos deseables, sino aquellos indicadores de los cuales se obtuvo información. La información física fue proporcionada por los organismos, y la financiera fue obtenida del SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera). Cada organismo indicó el origen y la cobertura de los datos y la metodología de cálculo empleada. Los indicadores se referían a insumos físicos, costos unitarios, otros de cumplimiento de producción y otros a resultados.

La Ley N° 24.629 (Ley de Reforma del Estado) se sancionó en el año 1996 contiene normas que afectan al proceso presupuestario. Se conoció como la Segunda Reforma del Estado, estableciendo nuevos lineamientos que apuntaban a mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por el Estado. Si bien el diagnóstico seguía concentrándose en la cuestión fiscal, la modernización y mejora del desempeño de la Administración Pública ingresó en la agenda pública a la par de la extensión, a nivel internacional, del desarrollo y aplicación de los modelos de gestión que privilegiaban el control por resultados antes que el control normativo. De este modo, en esta etapa se intentó impulsar el desarrollo de planes de modernización de la Administración Pública. Durante estos años comenzó a perfilarse en forma incipiente la adopción de criterios de gestión orientados al logro de resultados. Las normas en cuestión tenían por objeto mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por el Estado. Por este motivo, *comenzó a asumirse desde el gobierno la necesidad de encauzar los procesos hacia el ciudadano, incorporando ideas como la medición de resultados por medio de indicadores de gestión y la evaluación del desempeño de los recursos humanos.*

La Ley estipula que el presupuesto deberá contener un anexo con la clasificación geográfica de los gastos. Se especifica también que antes del 30 de Junio de cada año el poder Ejecutivo elevará un informe sobre los aspectos más relevantes que contendrá el proyecto de ley de presupuesto del año siguiente y se establece que el poder Ejecutivo presentará un informe trimestral de ejecución presupuestaria. Establece que el presupuesto debe encuadrarse en proyecciones generales de la economía y que todo incremento deberá contar con el financiamiento respectivo. Los ingresos de un ejercicio son los recaudados en ese periodo y por el lado de los gastos se sigue el criterio de lo devengado, sin periodos adicionales para compromisos o devengamiento, los cuales deben imputarse al ejercicio siguiente.

Finalmente, nos animamos a distinguir una tercera etapa con rasgos particulares. Si bien durante la segunda reforma del Estado había aparecido en forma incipiente una tendencia novedosa a orientar la gestión hacia el ciudadano, la misma no logró superar un simple planteo formal, ya que más allá de las normas que se sancionaron, e incluso de los nuevos planes estratégicos que se aprobaron, no se produjo ninguna transformación en el modelo de gestión prevaleciente. De este modo, las viejas prácticas rutinarias y la fuerza de la máquina burocrática -más preocupada por el cumplimiento de los medios que de los fines en sí mismos- ejercieron una fuerte inercia en contra de la instauración de nuevas medidas, se crean la Ley de Solvencia Fiscal 25157/99, el Decreto del Plan de Modernización del Estado 103/01 y Ley de Responsabilidad Fiscal 25917/04 y su Decreto 1731/04.

### La Ley de Solvencia Fiscal

Estableció una serie de mecanismos y herramientas de gestión tendientes al logro de mayor eficiencia en la gestión pública. Así, se establecieron indicadores de desempeño, mecanismos de control ciudadano, acuerdos de rendimiento entre las organizaciones públicas y la Jefatura de Gabinetes,

publicidad de la información referida al Estado y su funcionamiento y premios por productividad en los niveles del Estado; si bien existía este marco normativo, pocas fueron las tareas llevadas a cabo.

En el año 1999, con la época de la campaña electoral para la elección de presidente, fue el escenario del primer surgimiento de la Modernización del Estado como parte del debate electoral. La reforma del Estado dejó de ser una preocupación de los políticos y técnicos, pasando a tener un importante grado de interés por parte del electorado.

*El énfasis en ese momento estuvo centrado en la llamada reforma de segunda generación, basada en mejorar la relación del estado con los ciudadanos, aumentando, a través, de distintos mecanismos, principalmente información, los niveles de responsabilidad del primero frente a los segundos. El objetivo fue fijar una serie de iniciativas destinadas a orientar la gestión del Estado al ciudadano y a mejorar la productividad de las organizaciones públicas.*

#### Nuevo rol del Estado -Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública-

El Decreto 103/01 (Plan Nacional de la Modernización de la Administración Pública) enmarca una nueva concepción del rol del Estado, un Estado que debe mejorar la relación de la administración con los ciudadanos aumentando su receptividad, es decir, su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, así como también la calidad de los servicios que presta, tanto desde el punto de vista de la gestión como de los resultados alcanzados. El aumento de la responsabilización de los funcionarios públicos, la gestión orientada a resultados y el control y evaluación del cumplimiento de los objetivos formulados, constituyen entonces elementos fundamentales. De esta forma, la modernización del Estado que se propone bajo esta nueva concepción, va más allá de la mera reforma administrativa o de gestión.

*En este contexto, el presupuesto público como instrumento de programación, de ejecución de políticas y de evaluación, resulta fundamental para la implementación de una reforma del Estado orientada por el objetivo de maximizar la eficacia y eficiencia de la gestión, así como el aumento de la calidad de los productos y el logro de resultados de gestión.*

Es así como nace un nuevo carácter en la gestión pública, centrada en la búsqueda de resultados que exige a los administradores hacerse responsables por sus logros y responsabilidades. Para que esto pueda llevarse adelante, es necesario analizar los incentivos que operan sobre los administradores públicos.

Los elementos en los cuales hay que focalizarse son: las reglas y circunstancias que determinan los resultados que se esperan de un administrador, esto es la misión, las estrategias y los objetivos. Controlar la gestión del administrador, la autonomía para administrar los recursos y todos los mecanismos que actúan sobre él para establecer los premios o castigos por su desenvolvimiento en su accionar.

En la actualidad es difícil para los administradores públicos llevar adelante sus actividades de manera eficiente y eficaz, se encuentran frente a situaciones que no pueden resolver, debido a que no cuentan con una guía de acción clara, lo cual hace que tomen decisiones equivocadas o no puedan resolver la situación que se les presenta. El problema radica en que los administradores públicos en Argentina se enfrentan a un contexto o marco institucional compuesto por gran cantidad de reglas que han funcionado, más como obstáculos que como incentivos a una buena gestión. Esto lleva a cometer demoras o ineficiencias en cada organismo, que no es producto de un gobierno en particular, sino a una *cultura* que ha prevalecido en el sector público en los últimos años.

Para poder establecer los incentivos a los administradores es fundamental definir clara y explícitamente la misión y funciones del organismo al cual va a pertenecer cada administrador, es esencial para fijar las acciones que deberán seguir y los resultados que se esperan de ellas.

Los tres elementos que deben establecerse son *misión, estrategia y objetivos*. La misión hace a la función principal del organismo y está definida en la norma legal que lo crea. La estrategia es la manera en que ese organismo cumplirá con la misión y en el caso de los objetivos son aquellos que establecen de manera medible los resultados que se van obteniendo.

En nuestro país, si bien la misión está definida por la norma legal, no es abarcativa a todo lo que hace el organismo; las estrategias tampoco son definidas explícitamente y en cuanto a los objetivos, éstos ni siquiera están determinados o son definidos arbitrariamente por los administradores.

Si bien mediante el Presupuesto se ha avanzado en la definición de categorías programáticas (programas, subprogramas, actividades, proyectos) que hacen que se les exija al administrador que defina sus objetivos, los recursos con los que va a contar y las metas de cada una de ellas, así y todo esto no es una guía para el administrador; pasando el presupuesto a ser solo un parámetro para controlar el gasto. Esto hace que al no tener objetivos definidos claramente para su acción, el administrador no puede orientar su gestión y cuáles son los resultados que de él se esperan de su función.

#### Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal 25917/04

Las reglas fiscales impulsadas en Argentina hasta la salida del régimen de convertibilidad se orientaron a aumentar la credibilidad del país en los mercados internacionales de crédito. Sin embargo, las metas dispuestas para contener el gasto público eran rígidas y difíciles de alcanzar, especialmente en una etapa recesiva con sucesivas caídas del producto. La crisis de fines de 2001 generó un fuerte ajuste fiscal en las Provincias, que comenzaron desde 2003 a incrementar sus ingresos públicos a medida que se reactivaba la economía, lográndose superávits fiscales por primera vez desde 1983. No obstante las fuertes presiones salariales experimentadas a partir de 2005 impactaron fuertemente sobre el gasto público, debilitando los resultados fiscales, dado que las provincias son principalmente oferentes de servicios. En

un contexto de fuertes presiones fiscales y pujas distributivas es que surge la presente ley y los programas de asistencia financiera como desafío para lograr contener el crecimiento del gasto corriente y de la deuda pública de las provincias. .

*El objetivo, fue establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.*

Las provincias, la Ciudad Autónoma implementaron, un Sistema de Información Fiscal compatible con el nacional; tanto los gobiernos provinciales, el nacional y la Ciudad Autónoma modernizaron sus sistemas de Administración Financiera, Administración de Recursos Humanos y Tributaria.

Los objetivos en materia de transparencia y gestión pública, están dados por su artículo 3, “Las leyes de Presupuesto contendrán la autorización de la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados y fondos fiduciarios. Asimismo informaran sobre las previsiones correspondientes a todos los entes autárquicos, los institutos, las empresas y sociedades del Estado del Sector Público no financiero”

Su artículo 4, también establece que deberán utilizar clasificadores presupuestarios homogéneos con los del gobierno nacional y su artículo 7 habla de la publicación en la página Web

- Publicación del Presupuesto Anual y las proyecciones del Presupuesto Plurianual.
- Difusión trimestral de la ejecución presupuestaria (base devengado y base caja), del stock de la deuda pública, incluida la flotante como así también los programas bilaterales de financiamiento, y del pago de servicios, detallando en estos tres (3) últimos casos el tipo de acreedor.
- Utilización de criterios metodológicos compatibles con los establecidos en la ley nº 24.156 y los clasificadores presupuestarios a los que se hiciera mención en el artículo 4º de la presente ley.
- Información del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año con un rezago de un (1) trimestre, consignando totales de la planta de personal permanente y transitoria y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.

También se insta la utilización de indicadores de gestión (artículo 8); los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional, tomarán las medidas necesarias para calcular parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y eficiencia en materia de gasto público, a los efectos de que permitan realizar comparaciones interjurisdiccionales, a cuyos fines se solicitarán propuestas metodológicas al Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina.

## Provincia de Buenos Aires

La Reforma en la Administración Financiera en la Provincia de Buenos Aires se dio primariamente en los municipios por el Decreto 2980 del año 2000, recogió los criterios de la reforma a nivel nacional, con rango legal mediante la Ley 13295, culmina con la implementación parcial en el año 2008.

Los cambios que se plantearon, en torno a los procesos de administración financiera y de los recursos reales, tenían como objetivos, además de modernizar las técnicas de gestión, dotar a los municipios de herramientas para cumplir con las crecientes exigencias en materia de provisión de bienes y servicios públicos a la comunidad. Lo importante de destacar en este modelo es que, si bien tomó los criterios del modelo nacional, se agregaron sistemas no contemplados por aquel.

Los sistemas de la administración municipal son:

- Presupuesto
- Contabilidad
- Tesorería
- Crédito público
- Contrataciones
- Administración de bienes físicos
- Inversión pública
- Administración de personal
- Administración de ingresos públicos

Todo este proceso de reforma de la Administración Financiera es conocido como RAFAM.

La Ley 13767 es la que establece y regula la Administración Financiera y el Sistema de Control de la Administración del Estado Provincial. Esta ley derogó artículos de la ley de Contabilidad 7764/71 y de la Leyes Orgánicas de la Contaduría General y Tesorería General de la Provincia, incorporando sus competencias y atribuciones de sus titulares al articulado de la misma.

Fue promulgada por Decreto 22 del 10 de Diciembre de 2007 y reglamentada por Decreto 3260 del 18 de Diciembre de 2008.

Entre los fundamentos de la ley, se enuncia “la iniciativa se enmarca en la voluntad de dar mayor racionalidad a la administración financiera de la Provincia de Buenos Aires”

Para su redacción se tuvo como antecedente la Ley 24156 y diversas legislaciones sobre administración financiera, con objetivos similares que rigen en distintas provincias como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ley plantea una administración financiera sustentada en los siguientes criterios:

- Su organización es configurada por cuatro subsistemas, los cuales están coordinados por órgano central que tendrá la responsabilidad de elaborar la política financiera del Gobierno y supervisar el cumplimiento de la normativa correspondiente.
- Los cuatro subsistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad que conforman la administración financiera está

estrechamente interrelacionados en cuanto a lo normativo, la operatividad e información que genera.

- Su diseño e implementación posibilitará una administración eficiente de los escasos recursos, asegurará la transparencia de la gestión financiera y garantizará mayor eficiencia en el sistema de control.

Es importante destacar que el control a cargo de la Fiscalía de Estado, del Tribunal de Cuentas y de la Contaduría General como las competencias de la Tesorería General no sufrió variaciones. O sea que se mantiene el sistema de control previo, posterior, de legalidad, financiero y económico. Como así también, se reproducen las disposiciones contenidas en la ley de contabilidad que regula la responsabilidad patrimonial y la obligación de rendición de cuentas.

## **Presupuesto por Programas**

*La técnica del presupuesto por programa desembarcó para subsanar la falta de información que adolecen los Estados, utilizando los presupuestos tradicionales, es decir en un estado prestador de escasos bienes y servicios. En cambio el Estado moderno, participa activamente en la sociedad con un alto grado de complejidad de acción y extensa actividad de recursos demandados.*

### **Definición**

*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 proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido.*

**Definición** según la **División Fiscal de las Naciones Unidas**, *el Presupuesto por Programas "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc, no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones, que pueden ser carreteras, escuelas, casos tramitados etc.*

*El Presupuesto por Programas es un conjunto de técnicas y procedimientos que sistemáticamente ordenados en forma de programas y proyectos, muestran las tareas a efectuar, señalando objetivos específicos y sus costos de ejecución, además de racionalizar el gasto público, mejorando la selección de las actividades gubernamentales.*

El Presupuesto por Programas es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazos.

En America Latina se vio la conveniencia de utilizar esta técnica, del presupuesto por programa dentro del sector público, por considerarla una herramienta eficaz de planificación y desarrollo.

### Objetivo

*El objetivo del presupuesto por programa* es mostrar lo que el Gobierno hace, permite ver cada uno de los proyectos del Ejecutivo y sus respectivos costos como así también obtener la programación sectorial dentro del gobierno con alto grado de control e integración. La técnica facilita la formulación, la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros. Se relaciona con el planeamiento estratégico institucional, el presupuesto plurianual y se orienta hacia la obtención de resultados.

La asignación de recursos, a la que está vinculado el presupuesto por programas, conduce a las prioridades de asignación, a las que se atribuye una importancia relativa mayor, o a las que se les otorga un tratamiento preferencial.

El presupuesto por programas ayuda, asimismo, al análisis de alternativas, esto es de las distintas formas o vías para alcanzar los objetivos prioritarios con la mejor utilización de los escasos recursos disponibles.

### Diferencia entre técnica presupuestaria y sistemas presupuestarios

Es dable destacar que no es lo mismo técnicas presupuestarias que sistemas presupuestarios. Los sistemas presupuestarios son los mecanismos que adopta la ley para apropiar los recursos y/o gastos a un determinado ejercicio financiero, es decir para considerar a un recurso o un gasto como de un ejercicio.

Las técnicas presupuestarias son los procedimientos que se utilizan para confeccionar el presupuesto, independientemente del sistema presupuestario que se adopte (presupuesto por programas, presupuesto base cero, tradicional).

### Nacimiento del Presupuesto por Programas

El presupuesto por programa comenzó en la administración norteamericana en 1961, cuando el Departamento de Defensa elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos, estableciendo las categorías de programas necesarias para el logro de los objetivos básicos. En 1965 el presidente Jonson, viendo los resultados obtenidos en el Departamento de Defensa lo extendió a nivel federal, considerando que presentaba los resultados de cada operación en función de su costo. Perseguía tres objetivos: 1) hacer las cosas mejor, 2) con mayor rapidez y 3) con menor costo. Es un proceso integrado de gestión, en el que se analiza la actividad administrativa en su totalidad, asignándose los recursos entre programas alternativos, reflejando la

problemática de la producción de bienes y servicio que realiza el sector público. Es un enfoque que destaca el rol productivo del sector público, permitiendo reflejar la problemática de producción de bienes y servicios, tomando como base el proceso de toma de decisiones, y dejando ver la relación existente entre *programación, presupuestación y planificación*.

### Evolución de las técnicas presupuestarias en Argentina

Las técnicas presupuestarias utilizadas en nuestro país han seguido de cerca los procesos similares que se han encarado en los países latinoamericanos.

Hasta los años 60 se utilizó la técnica denominada “tradicional” en la que el presupuesto era un listado de gastos asignados a las instituciones, clasificados por su naturaleza u objeto. A partir de dicha década se comienzan a utilizar las clasificaciones funcional y económica que, sin alejarse de la sola consideración de las variables financieras permitían efectuar análisis agregados sobre las áreas de asignación de gastos y de impacto económico de los mismos, respectivamente.

A mediados de los **años 60**, y como una herramienta del sistema de planificación **se inicia la instrumentación de la técnica del presupuesto por programas que plantea una profunda transformación del sistema presupuestario**. Como ya es suficientemente conocido, el uso de esta técnica implicaba pasar de un “presupuesto donde se reflejaba lo que el Estado gastaba, a un presupuesto que debería expresar que es lo que el Estado hace con los recursos asignados”.

La debilidad inicial y posterior eliminación del sistema nacional de planificación, así como la falta de una visión integral que relacione la reforma presupuestaria con la reforma de los sistemas administrativos vinculados (recursos humanos, compras y contrataciones, crédito público, tesorería y contabilidad), llevó a que la utilización de la nueva técnica no lograra cumplir con los objetivos planteados. Se siguió, básicamente, asignando recursos en el presupuesto, con base en la ejecución de años anteriores y en los requerimientos adicionales planteados por los organismos. De ahí surgió la concepción incrementalista del presupuesto para los organismos que consideraban que todo incremento o nueva producción de bienes o servicios implicaba necesariamente incrementos de gastos. Por otro lado, la falta de una clara explicitación de prioridades para la asignación de recursos, la debilidad de la información económico-financiera de la ejecución presupuestaria y la falta de vinculación entre la programación presupuestaria y la programación de recursos reales (humanos y materiales), determinó que la Secretaría de Hacienda tuviera que efectuar, en muchos casos, recortes generales, tipo horizontal, por tipo de gasto, para cumplir con las metas de resultado presupuestario previstas.

A partir de la aprobación en 1992 de la Ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional por el Congreso Nacional, se inició el proceso de reforma de la administración financiera, bajo una visión intersistémica e integral del funcionamiento de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad. En este caso se lograron sustanciales avances en la interrelación de los sistemas mencionados, con especial énfasis en el desarrollo e instrumentación de sistemas de información económico-financiera.

En materia presupuestaria se revisaron las clasificaciones presupuestarias tradicionales y se reinstaló la técnica del presupuesto por programas en forma progresiva, mejorándose la determinación de las categorías programáticas y la definición de indicadores de producción.

A pesar de los logros obtenidos, la falta de un sistema de planificación y la continuación del modelo administrativo tradicional de control en el uso de los medios, descuidando la programación y rendición de cuentas por resultados, llevó a que los avances en materia de programación, administración y evaluación presupuestaria no alcanzaran los objetivos previstos inicialmente.

Por otro lado, la introducción, a partir de la reforma constitucional de 1994, de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, con facultades, entre otras, para “ejercer la administración general del país”, “enviar al Congreso Nacional el proyecto de Ley de Presupuesto” y “hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional” ha originado, en algunos casos, superposiciones de funciones con las tradicionales de la Secretaría de Hacienda.

Por último, la Ley 25.152 Administración Federal de Recursos Públicos de septiembre de 1999 establece en su artículo 5 inciso c) la figura de los acuerdos-programas, lo que representa la base legal para el cambio de modelo tradicional de administración de medios por la gestión orientada a resultados. La instrumentación de este marco legal, los desarrollos conceptuales y ciertas experiencias pilotos que se están realizando en los últimos años en materia de planificación estratégica, de las cartas compromisos con el ciudadano y de los acuerdos programas, liderados por la actual Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, requerirán necesariamente un sustancial fortalecimiento del sistema presupuestario a través de una profunda revisión de las tradicionales técnicas y métodos utilizados en las etapas del proceso presupuestario.

En Argentina se instala de forma definitiva en los años noventa como técnica de presupuestación. Fue diseñado para capacitar al gobierno para enfrentarse más eficientemente a la incertidumbre y a los eventos impredecibles. Por ello la planificación es un ingrediente esencial del Presupuesto por Programas. En este contexto, la planificación tiene por objeto la identificación de los cursos de acción más adecuados para hacer posible tomar mejores decisiones. Paralelamente a los propósitos de largo plazo, el Presupuesto por Programas propugna por una identificación y examen cuidadoso de las metas y objetivos en cada área importante de la actividad gubernamental.

*El presupuesto por programa* permite a través de sus diversas categorías la asignación de créditos presupuestarios a los diferentes recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de los objetivos concretos vinculados a determinados programas de acción.

Esta técnica permite 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 las necesidades de la población en un periodo determinado. Facilita la ejecución el control y la evaluación presupuestaria en términos físicos y financieros.

Mediante esta técnica se define la política presupuestaria en la que se establecen los objetivos que se pretenden alcanzar con el presupuesto asignado, consignando las metas, las unidades ejecutoras y sus responsables y las categorías programáticas que correspondan. Lo importante es que, para que funcione esta técnica se debe tener un conocimiento de la organización, sus fines, procedimientos y recursos.

Permite conocer lo que hace la administración pública, sus resultados, como, con que medios y el costo de su realización.

Permite lograr la programación sectorial dentro del gobierno con un alto grado de consistencia e integración. Clasifica los gastos conforme a los programas propuestos y muestra las tareas a realizar dentro de ellos. Los programas y actividades están a cargo de las dependencias, que son las unidades ejecutoras de esos programas y obliga al funcionario a formular un programa de acción y lo compromete a cumplir metas de trabajo, la implementación de este sistema exige una planificación previa, siendo el presupuesto, la etapa operatoria de los planes previstos.

El objetivo del presupuesto por programa es:

- Tener en los campos del proceso administrativo todo estructurado jerárquicamente por funciones, programas de operación y de inversión.
- Permitir un mayor control interno para evaluar y conocer la eficiencia de cada una de las partes, por lo que sus objetivos son específicos, de gran profundidad y análisis para racionalizar el gasto, de acuerdo con la eficiencia.
- Dar más atención a lo que se realiza, que a lo que se adquiere.

Para preparar un programa se debe tener en cuenta:

- Identificar y adoptar objetivos concretos, fijando su naturaleza y volumen y el orden de importancia de los mismos.
- Fijados los objetivos es necesario cuantificarlos. El objetivo cuantificado se llama **meta**. Dicha cuantificación se realiza a través de una unidad de medida (como ser el volumen de trabajo, las unidades de producto final, etc)
- Identificado los objetivos, es necesario determinar cualitativamente y cuantitativamente, las acciones necesarias para llevarlos a cabo, es decir los **medios**. De esta manera quedan calculados los recursos humanos, materiales y financieros.
- Para cada caso se determinan las unidades presupuestarias responsables de llevar cada etapa de ese proceso, se denominan **unidades ejecutoras de los programas**.

Permite formular las siguientes preguntas:

- ¿Qué piensa hacer? → Objetivos → Productos y Metas
- ¿Cómo lograrlos? → Conjunto de acciones → Tecnología
- ¿Con qué recursos? → Insumos → Materiales, Servicios, Recursos Humanos
- ¿Cuándo? → Periodo Presupuestario → Durante el ejercicio, Varios Años
- ¿Dónde? → Jurisdicción, Entidad → Localización institucional y Geográfica
- ¿Quién? → Unidad Ejecutora → Responsable

*El presupuesto por programas* consiste en una mejor utilización de los recursos públicos mediante una racional asignación. Por eso es importante fijar un orden de prioridades respecto de los objetivos a cumplir y evaluar las distintas alternativas para obtener el máximo de beneficio con el mínimo costo.

Lo que interesa para aprobar un presupuesto por programas es que cumpla al máximo las metas u objetivos, no tanto cuanto gasta el Estado, sino que es lo que hace con los recursos disponibles.

Esta técnica aportó no solo determinar cómo, en qué y por qué, además de determinar el gasto y asimismo los responsables de cada etapa del proceso, quien debe responder y rendir cuentas por el grado de cumplimiento de metas establecidas y los desvíos si los hubiere. Por ello la *planificación es esencial* en el presupuesto por programas, identificando los cursos de acción más adecuados para hacer posible una mejor toma de decisiones.

Ventajas de esta técnica de presupuesto:

- Medio racional de justificar detalladamente las actividades, dicen los administradores.
- Método para reducir el desperdicio en el uso de los recursos y de elevar al máximo los resultados mediante una correcta utilización de los medios en función de los fines trazados.
- Para los ciudadanos una posibilidad de introducir economías y aprovechar mejor la carga tributaria.
- El gobierno posee un conocimiento mas acabado y profundo de los diferentes programas y obtención de economías en los gastos.
- Introduce la planificación en la cantidad de bienes y servicios a prestar para cada año.
- Brinda información valiosa para la formulación y revisión de los planes.
- La planificación comienza en la base de la pirámide, ya que es un presupuesto descentralizado, y luego fluye hasta la cumbre.
- Permite evaluar la eficiencia con que se desarrollan los programas en cada unidad ejecutora, ya que poseen una serie de índices de rendimiento que posibilitan la comparación entre proyectos similares.

Como desventaja de esta técnica nos encontramos con las dificultades que presentan los procesos de medición y la definición clara de las unidades de medida, no por la técnica en si, *sino por la cultura organizacional*, ya sea resistencia al cambio y el miedo al control.

*Implementar el presupuesto por programa implica alteraciones profundas en la estructura y el funcionamiento de la administración gubernamental, un cambio en la conducta y mentalidad de los funcionarios, ya que actuar en función de programas implica romper los esquemas tradicionales. Esta técnica es muy exigente y requiere el uso de recursos humanos altamente capacitados, que entiendan y que puedan gerenciar de manera eficiente.*

Muchos organismos, en nuestro país, no realizan de manera sistemática mediciones de productividad. Apenas presentan unidades de medida y metas de producción para cumplimentar los requerimientos formales para la preparación del proyecto de presupuesto. Cuando se analizan algunas unidades de medidas, estimaciones, y proyecciones para ejercicios futuros, encontramos que en general, las proyecciones para los ejercicios siguientes, no sufren grandes variaciones respecto de años anteriores, las unidades de medidas son muy generales, y no permiten medir en forma exhaustiva la producción de bienes o servicios prestados por cada organismo; muchos responsables de la ejecución de los programas correspondientes, consideran que su producción no es cuantificable sin una argumentación sólida, algunos organismos detallan unidades de medidas de actividades que hacen al funcionamiento de la repartición y no representan bienes o servicios producidos, otros no definen unidades de medida para todos los bienes o servicios que producen sus programas.

En cuanto al problema de la cultura de la organización, muchas veces los propios funcionarios y en alguna medida los agentes a su cargo, evidencian cierta resistencia al cambio y temor al control. Los motivos van desde la inercia en la aplicación de rutinas tradicionales, la falta de capacitación, hasta un supuesto aumento de costos en la etapa inicial.

Las debilidades propias de la técnica, no se relaciona tanto con lo expuesto, sino mas bien con la rigidez que presentan los programas presupuestarios, en el sentido de la ausencia de alternativas de acción ante por ejemplo una reducción de los recursos. No se establecen prioridades de asignación de recursos, ni se presentan diferentes posibilidades de producción en función de distintos niveles de esfuerzo. El programa presupuestario establece una producción a alcanzar y los recursos para ello; pero en caso de no contarse con ellos no se anticipan distintas alternativas para alcanzar un nivel de producción que posibilite cumplir el objetivo básico de política propuesta.

Finalmente, la mirada histórica permite afirmar que el PPP se convirtió en una técnica presupuestaria más, porque se perdió el marco teórico de la planificación. Los actores involucrados en la elaboración de los presupuestos, asumieron una lógica incremental ajena al espíritu de la técnica. Por otra parte, hasta el momento la instrumentación del PPP no ha sido acompañada por un modelo de gestión compatible. Es decir, un modelo de gestión orientado a la definición de objetivos y al logro de resultados, con adecuados sistemas de monitoreo y control de gestión, sino que ha convivido con un modelo burocrático, en el marco del cual los procedimientos y las normas adquirirían mayor relevancia que la búsqueda de resultados orientados al ciudadano.

El presupuesto por programa es similar al proceso productivo por lo cual hay que considerar:

### \*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 clasificarlos 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.

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 y provisión de bienes y servicios, en tanto que el costo en insumos representa, en términos físicos o monetarios, la utilización de los recursos 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 público y, por lo tanto, en la asignación del crédito presupuestario, siendo éste el máximo autorizado para gastar.

El gasto en insumos se refiere exclusivamente a la adquisición valorizada de los mismos, independientemente de que sean utilizados total o parcialmente en el ejercicio presupuestario. En cambio, el costo en insumos se refiere a la valoración de los bienes de consumo efectivamente utilizados en la producción de determinada cantidad 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 obtención de insumos 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.

En ausencia de un sistema de costos el gasto puede considerarse como una aproximación, en general, razonable. Por ejemplo, en los gastos en personal, cuya incidencia es significativa, no se presentan diferencias entre costo y gasto.

## \*Productos

Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de los insumos que requieren sus respectivas producciones.

Los productos pueden ser: independientes o conjuntos:

Los productos independientes son los que se obtienen mediante relaciones "insumo - producto" diferenciadas

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.

## \*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.

De este análisis se comprende las acciones a cargo del Estado, en el cual debe combinar diversos recursos reales para la obtención de un producto, lo cual se denomina proceso de producción y de la relación insumo-producto, expresa una de las diversas tecnologías de producción disponibles para realizar el proceso de producción. Ello implica una determinada relación de calidad entre los insumos y el producto resultante.

Siendo el presupuesto por Programas un sistema que expresa interrelaciones entre insumos, tecnologías y productos, las categorías programáticas permiten:

- Un lenguaje común comprensivo de las distintas fases de presupuestación
- Mejor desarrollo del proceso presupuestario generando una adecuada división del trabajo.
- Detecta deficiencias estructurales o situacionales.

Las categorías programáticas que se utilizan en la presupuestación son las detalladas a continuación:

- Programa

- Subprograma
- Actividad
- Tarea
- Proyecto
- Obra
- Trabajo

**Programa:** Es la categoría esencial, es el eje de programación presupuestaria, comprende el conjunto de acciones encaminadas al logro de un objetivo concreto para el cual se asigna recursos materiales, humanos, técnicos, financieros y una unidad ejecutora. Mediante los programas se cumplen las funciones del Estado, para lo cual se establecen objetivos o metas cuantificables o no, que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, con un costo determinado y cuya ejecución queda a cargo de una unidad Administrativa de alto nivel dentro del gobierno.

**Subprograma:** Cuando el objetivo que se persigue con el programa es complejo, se definen objetivos parciales en subconjuntos menores que se llaman subprogramas.

**Actividad:** Es una categoría o nivel de programación de medios, mediante ella se produce la contribución de la realización de las metas del programa o subprograma y es en este nivel en donde se determinan las acciones y recursos. Actividad Específica, Central y Común.

**Tarea:** la ejecución de una actividad supone a su vez el cumplimiento de ciertas etapas dentro de un proceso que se denominan tareas.

**Proyecto:** El proyecto en determinadas circunstancias puede ser una categoría de objetivos. Si la entidad responsable de llevarlo a cabo es distinta del organismo que lo hará funcionar, quiere decir que la primera entregará un bien de capital a otra institución Pública.

**Obra:** Es la construcción en sí, la ejecución del proyecto.

**Trabajo:** Conjunto de acciones homogéneas necesarias para ejecutar cada una de las fases de una obra.

### Medición e indicadores de la gestión pública

El presupuesto puede reflejar, en todas sus etapas, los procesos productivos de las instituciones públicas (como, así también, la provisión de bienes y servicios, cuando corresponda). Para ello es necesario que la técnica presupuestaria posibilite una clara determinación, utilización e interpretación de los elementos que conforman dichos procesos. Esos elementos son los bienes y servicios que se producen y los recursos reales que se utilizan para ello, correspondiendo la expresión monetaria de estos últimos a la asignación presupuestaria de los recursos financieros que se requieren. Los productos y

los insumos están combinados e interrelacionados, tanto en cantidad como en calidad, según las técnicas utilizadas en el centro de gestión y las técnicas de producción institucional. Esas interrelaciones se materializan en los procesos productivos, siendo esenciales a los mismos.

La inclusión en el presupuesto de la provisión de bienes y servicios en términos físicos, no sólo posibilita la toma de decisiones en los niveles políticos y directivos sobre los recursos reales y financieros necesarios para el logro de los objetivos de las políticas públicas, sino que, además, es la base esencial para analizar, controlar y evaluar la ejecución presupuestaria, orientada a la obtención de resultados.

Para que el proceso presupuestario traspase la "frontera" de la aplicación formal de la técnica de la presupuestación por programas y el presupuesto opere efectivamente como un instrumento de la política económica, es necesario el desarrollo gradual de un sistema de medición de la provisión y el establecimiento de indicadores de la gestión presupuestaria.

Sin embargo, la importancia del desarrollo de los aspectos cuantitativos, tanto físicos como financieros, incluidos en el presupuesto, si bien son fundamentales para la programación y evaluación de su ejecución, no son suficientes para efectuar un análisis integral de la gestión presupuestaria. Por un lado, no toda la provisión es posible de cuantificar en términos físicos y, por otro lado, el análisis de la producción cuantificable debe complementarse con exámenes de los aspectos cualitativos de la misma. La incompreensión de este doble fenómeno ha llevado, en muchos casos, a un excesivo "cuantitativismo" en la formulación del presupuesto.

Ello termina, en los hechos, desvirtuando la aplicación de la técnica de presupuestación por programas. Así, si se cuantifican aspectos irrelevantes que no son necesarios para definir criterios de asignación de recursos, se induce a los niveles políticos y directivos de la administración a que cuestionen la utilidad y necesidad de la técnica de programación presupuestaria, en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación de recursos para la provisión pública.

Si bien el tratamiento de la medición de la provisión puede parecer un aspecto formal, no debe dejar de considerarse que el desarrollo del mismo es condición necesaria - aunque no suficiente - para avanzar en la elaboración del contenido de la programación presupuestaria. Ello sin perder de vista, como se señaló, que la consideración de los elementos cualitativos de los procesos de provisión públicos, es una parte esencial del análisis integral de la gestión presupuestaria pública.

### Objetivos de la medición de provisión de bienes y servicios

La medición de los bienes y servicios suministrados por el Estado es un requisito que caracteriza a la técnica de presupuestación por programas. Efectivamente, la cuantificación de los resultados de los procesos productivos, así como de los insumos requeridos por los mismos, contribuyen a la adopción de decisiones sobre la asignación de los recursos destinados a ellos.

Los objetivos centrales de la medición de la producción y provisión, son, entonces, los siguientes:

- \* Facilitar la toma de decisiones sobre el tipo y magnitud del suministro de bienes y servicios que se requieren para el logro de los objetivos de las políticas públicas.
- \* Servir de base para la determinación y cálculo de los recursos reales y financieros necesarios para llevar a cabo los procesos de suministro de bienes y servicios.
- \* Crear las condiciones para el análisis de la eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria pública.

La no consideración de estos objetivos puede llevar, a la inclusión en los documentos presupuestarios de cuantificaciones que no sólo no brindan elementos de juicio sobre la gestión presupuestaria sino que, además, desvirtúan la esencia de la técnica de la presupuestación por programas. Así, por ejemplo, cantidad de "audiencias" o de "reuniones" son unidades que reflejan acciones de naturaleza administrativa que se vinculan escasamente con los productos finales derivados de un programa.

Asimismo, en ocasiones se confunde la necesidad de expresar la provisión en cantidades físicas, para cumplir con los objetivos arriba señalados, con la presentación en los documentos presupuestarios de los planes de trabajo de las unidades ejecutoras a nivel de acciones micro-operacionales.

La inadecuada interpretación de los objetivos de la medición puede llevar a que se incluyan en los presupuestos largas listas de productos e insumos cuantificados físicamente, lo que le quita claridad a los mismos a la vez que relativiza, ante los niveles políticos y directivos, las ventajas de la presupuestación por programas.

Ello obstaculiza, además, la puesta en vigencia de los mecanismos de control y evaluación de la ejecución presupuestaria. Al no presentarse una clara distinción entre los bienes y servicios que se proveen, no es posible analizar las causas de los desvíos entre lo programado y lo ejecutado, medir los grados de avance y efectuar las correcciones que correspondan.

### Unidad de medida

Una expresión clara y precisa de las unidades de medida es condición básica para la instrumentación de la medición de la producción y provisión pública. Se define como unidad de medida aquella que permite cuantificar los bienes o servicios provistos en un período de tiempo dado

Los requisitos de la unidad de medida son:

- \*Debe ser concreta y homogénea, en términos de reflejar sintéticamente la naturaleza del bien o servicio de que se trate.
- \*Debe ser representativa del bien o servicio que se mide
- \*Debe permitir la medición específica del bien o servicio que identifica y no a otro producto relacionado con éste.
- \*Debe poder utilizarse como unidad de registro

\*Debe expresarse en términos sencillos y claros

### Indicadores de la gestión presupuestaria

Los indicadores de la gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas que reflejan distintos tipos de relaciones: entre productos y objetivos de las políticas públicas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos, así como entre los elementos mencionados y cualquier otro aspecto cuantitativo de los procesos con capacidad explicativa de una gestión o un resultado.

El empleo de indicadores de la gestión presupuestaria sería la vía para fortalecer la utilización de técnicas presupuestarias en el sentido de apuntar a los resultados del accionar estatal, línea que están aplicando los países más avanzados del mundo en estos temas.

Los indicadores pueden ser de eficiencia o de eficacia: Cuando se obtiene una producción, sea terminal o intermedia, con el menor costo posible en términos de los recursos utilizados para una cantidad dada, se dice que la misma ha sido lograda **eficientemente**. En el mismo sentido, si el costo de la producción está dado, la producción será eficiente si la cantidad obtenida es la máxima posible. Por su parte, el concepto de **eficacia** está directamente relacionado con la obtención de un producto con cuya oferta puede cubrirse en todo o en parte la satisfacción de una necesidad o demanda social. En otras palabras, establece en qué medida con ese producto se logra alcanzar los objetivos para los cuales fue producido, respondiendo a la misión de la institución que lo ejecuta.

De los conceptos anteriores se desprende que una institución puede haber sido eficaz al producir los bienes y servicios programados, pero puede que no lo haya hecho con eficiencia. Sin embargo debe enfatizarse que si no se es eficaz es irrelevante que se sea o no eficiente.

Indicadores de eficiencia: Miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos. Se pueden reflejar las siguientes relaciones: física-física; financiera-física; física-financiera y financiera-financiera.

Indicadores de eficacia: Se definen como la relación entre los bienes y servicios provistos y lo programado. Esta definición equivale al concepto de efectividad. Por ejemplo: desvío en la recaudación impositiva respecto del cálculo presupuestario.

Otros indicadores puede ser:

**De Insumo:** Miden la cantidad, calidad u otros atributos de los recursos empleados para crear los bienes y servicios que requiere el desarrollo del programa u organismo.

**De Producto:** Miden la cantidad de los bienes o servicios provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Los productos pueden ser finales o intermedios. Un producto es considerado como final cuando no

sufre ningún otro proceso de transformación en el organismo, mientras que es intermedio aquél cuya producción es exigida por los productos finales.

**De Calidad:** Reflejan los atributos de los bienes y servicios suministrados por el programa u organismo. En el caso de servicios se refieren a la capacidad de un organismo para responder en forma oportuna y directa a las necesidades de los usuarios y para los bienes pondera y explica las características y especificidades. Ejemplos de estos indicadores son: tiempo de demora/espera en la prestación del servicio solicitado; valor calórico de cestas alimentarias; composición de cestas de medicamentos; valor monetario de subsidios/ becas

**De Resultado:** Miden la proporción en que los bienes y servicios provistos atienden la demanda o necesidad a la que se dirigen. Por ejemplo: reducción de la tasa de mortalidad infantil o materna o de la tasa de analfabetismo; porcentaje de productores minifundistas con asistencia financiera sobre el total de productores minifundistas.

**De Impacto:** Miden el efecto que los resultados obtenidos provocan sobre otras variables en las que el programa no actúa en forma directa. En otros términos, es el efecto sobre un ámbito de mayor alcance. Por ejemplo: el incremento del empleo en la producción minera por el desarrollo de proyectos.

**De Economía:** Reflejan la capacidad de administración o manejo de los recursos financieros de un programa u organismo. Por lo tanto, miden el gasto por unidad de insumo, las relaciones entre ingresos propios y totales, entre facturación y cobranza, entre ingresos y gastos, etc. Si se desea evaluar la aptitud de un programa u organismo para obtener sus insumos a un mínimo costo, es conveniente tener en cuenta la calidad de los mismos.

#### Oficina Nacional de Presupuesto-Presupuesto por Programas-Indicadores-

La aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas utilizada en la formulación del presupuesto favorece la capacidad de medir y relacionar aspectos físicos y financieros del mismo y, por lo tanto, desarrollar indicadores para la evaluación.

El empleo de esta técnica aporta una base apta para evaluar la gestión de los distintos organismos y programas a partir de la exposición de los objetivos buscados y los insumos requeridos y utilizados y la identificación de los productos -bienes y servicios- que se ponen a disposición de la comunidad y los responsables de su concreción.

Un sistema de indicadores constituye un instrumento que simplifica las tareas de seguimiento y evaluación, ya que permite contar con una estructura de datos que sujeta a una actualización periódica y sistemática facilita la articulación y el flujo de información.

El seguimiento y análisis de los indicadores a lo largo de un período ayuda a introducir factores de corrección, fundamentalmente en lo que se refiere a la eficacia.

*El propósito de contar con un sistema de indicadores en el ámbito de la Oficina Nacional de Presupuesto es poner a disposición de esta dependencia, de los decisores en materia de asignación de recursos, de las instituciones públicas y de la comunidad, un instrumento que sostenga el principio de transparencia que debe prevalecer en el manejo de los recursos públicos y mejorar los procesos de toma de decisiones.*

Para llevar adelante la tarea de evaluación de la gestión de programas y organismos, resulta útil la identificación de indicadores que, a partir de una expresión sintética, faciliten el conocimiento de las acciones realizadas y los resultados obtenidos por los distintos programas de la Administración Nacional.

La definición, cuantificación, medición sistemática y difusión de indicadores relacionados con la gestión presupuestaria:

- facilita a la Oficina Nacional de Presupuesto las tareas de evaluación y seguimiento de la ejecución presupuestaria y enriquece el proceso de formulación al permitir un diálogo con los organismos sobre bases explícitas y compartidas.
- pone a disposición de las autoridades políticas que toman las decisiones de asignación de recursos información sobre los recursos disponibles y utilizados, los bienes y servicios provistos a la comunidad, los resultados obtenidos, la población beneficiada y las diferencias entre objetivos y concreciones.
- estimula a los organismos públicos a producir, ordenar y analizar datos referidos a su desempeño, brindándoles un marco para su difusión.
- acerca al público en general el conocimiento de los resultados alcanzados en los distintos programas y por los distintos organismos públicos, con el objeto de introducir un elemento de transparencia que posibilite el reconocimiento de los aciertos, de las debilidades y las brechas existentes entre lo obtenido y lo deseado.

El sistema de indicadores desarrollado está asociado principalmente a la naturaleza del presupuesto y de su gestión, se basa mayoritariamente en la información obtenible de los instrumentos que forman parte del proceso presupuestario. De esta vinculación se derivan sus méritos y sus limitaciones. Por una parte, los datos de base se obtienen de fuentes formalmente establecidas y su calidad depende de los registros que alimentan cada etapa del proceso presupuestario. Por otra parte, los indicadores acompañan la lógica del presupuesto y son útiles para su evaluación y seguimiento, pero no pueden dar cuenta de otros aspectos de la gestión (por ejemplo, los costos).

Este cuerpo de indicadores se constituye en un instrumento apto para mejorar el proceso presupuestario no sólo por la disponibilidad de los valores de los indicadores una vez construidos, sino también porque la identificación y diseño de los mismos puede promover mejoras en las aperturas programáticas y en la definición de los productos. No obstante, el sistema de indicadores será útil en la medida en que sea utilizado por los organismos, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Jefatura de Gabinete de Ministros, los legisladores y todas las dependencias competentes. Su vigencia y vitalidad dependen de que sea incorporado en los procesos de evaluación que se desarrollan en las distintas dependencias y del nivel de compromiso que se logre en la elaboración de los

datos primarios, la construcción de los indicadores y los análisis que de ellos se puedan derivar.

Finalmente, **cabe resaltar que uno de los objetivos del sistema es facilitar la exposición pública del desempeño de los programas y organismos en un intento de ampliar la transparencia del sector público frente a la ciudadanía.** Su uso con estos fines refuerza la necesidad de definir en forma precisa los indicadores y puede requerir comentarios adicionales que faciliten su interpretación.

*Es por eso que la información que brinda es tanto para el propio Estado, como para la Ciudadanía en su conjunto.*

### Ventajas del Presupuesto por Programas

- Es un instrumento de política económica y de racionalización administrativa.
- Facilita la vinculación entre la planificación a largo plazo y las acciones a corto plazo.
- Provee la base para una mejor asignación de los recursos.
- Permite que esté claramente identificada la persona responsable administrativa, civil y penalmente por los recursos que se le asignan.
- Hace posible la observación de “las cosas que un gobierno realiza” en términos de producción de bienes y servicios específicos dirigidos hacia la comunidad.
- Ofrece la posibilidad de evaluar los resultados y determinar la eficiencia en el cumplimiento de las metas.
- Permite mejor comprensión del documento presupuestario.
- Identifica las funciones y evita la duplicidad.
- Es un excelente instrumento de administración.

### Limitaciones del Presupuesto por Programas

- La técnica de presupuesto por programas es muy exigente y requiere el uso de recursos humanos altamente capacitados que la entienda y que la pueda gerenciar de manera eficiente.
- Problemas en la planeación: presupuesto por programas no significa planeación, es solamente una ayuda para la planeación.
- Problemas de implementación: puede aparecer resistencia al cambio,
- Los verdaderos frutos se obtienen a largo plazo.
- Disconformidad conceptual: en la mayoría de los países latinos, no existen criterios homogéneos en cuanto a las categorías programáticas, lo que dificulta la estructuración de los programas bajo esquemas metodológicos uniformes.

## Presupuesto por Resultados

¿Qué es el Presupuesto por Resultados?

Para comprenderlo es necesario recordar que un objetivo fundamental de la administración pública es contar con un Estado capaz de proveer de manera eficaz, oportuna y eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la población. Para lograr este objetivo, contamos con el presupuesto público como principal instrumento de programación financiera y económica que apunta al logro de las funciones del Estado de asignación, distribución y estabilización. Es así como el Presupuesto Público puede generar cambios en la gestión pública planteando reformas en el desempeño de las instituciones del Estado.

### Características del Presupuesto por Resultados

Esta técnica introduce un cambio en la forma de hacer el presupuesto.

- Parte de una visión integrada de planificación y presupuesto y de ella la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados.
- Plantea el diseño de acciones en función a la resolución de problemas críticos que afectan a la población y que requiere de la participación de diversos actores que alinean su accionar en tal sentido.

El objetivo del Presupuesto por Resultados es lograr que el proceso de gestión presupuestaria se desarrolle según los principios y métodos del enfoque por resultados, contribuyendo a construir un Estado eficaz, capaz de generar mayores niveles de bienestar en la población. Es un nuevo enfoque para elaborar el Presupuesto Público en el que las interacciones a ser financiadas con los recursos públicos, se diseñan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios que propician a favor de la población, principalmente la mas pobre de un país.

El Presupuesto por Resultados utiliza la programación presupuestaria estratégica, comprende una secuencia de intervenciones y acciones, que al ser implementadas, posibilitan la generación de productos y éstos, a su vez, el logro de resultados.

Los programas presupuestarios estratégicos se diseñan para enfrentar un problema nacional, cuya resolución está a cargo de una o más entidades del Sector Público, en los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto una de las características importantes es que establece roles y responsabilidades claras en la generación de productos y resultados, por parte de los involucrados en la gestión de las instituciones y programas del Estado. Es decir, la instrumentación de la gestión orientada a resultados no sólo conlleva la introducción de la programación presupuestaria por resultados y su consiguiente rendición de cuentas en el marco de una planificación estratégica, sino también la incorporación de regímenes de incentivos y sanciones a los funcionarios y empleados públicos en función de resultados.

El eje de la presupuestación estratégica es: identificar un problema que afecte a la población, diagnóstico de ese problema basado en el modelo causal, diseño del programa que contiene los resultados a lograr, su ubicación dentro de la estructura funcional programática y señala las responsabilidades de la conducción articulada.

## **La Planificación Estratégica como instrumento de la gestión por resultados**

La Planificación Estratégica, es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el ambiente donde se desenvuelven y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen. Esta planificación consiste en la formulación y establecimiento de los objetivos de carácter prioritarios, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias) para alcanzar los objetivos fijados. Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, es una herramienta clave para la toma de decisiones de las administraciones pública. *Se parte de un diagnóstico de la situación actual, la Planificación Estratégica establece cuales son las acciones que se tomarán para llegar a un resultado deseado, el cual puede ser del mediano o largo plazo.*

Establecer los objetivos estratégicos, los indicadores y las metas, son el marco para la elaboración de la programación anual operativa que es la base para la formulación del presupuesto.

*En el ámbito público utilizar la planificación estratégica es una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y alta exigencias para avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.*

En las organizaciones públicas es un desafío muy grande establecer los indicadores que permitan monitorear el curso de las estrategias fijadas. Lo que hay que destacar es que el control de gestión no se puede realizar sin un proceso de planificación estratégica previa.

*La planificación estratégica pone su atención al entorno externo de la institución: usuarios finales receptores de los bienes o servicios y su resultado final o impacto que generaron.*

*La planificación operativa, en cambio, tiene que ver con las metas y compromiso internos de la institución que son parte de la programación para lograr esos bienes o servicios.*

Makón Marcos (2008) esboza los principios, directivas y objetivos de la confección del presupuesto en base a resultados. Es más que una nueva técnica, representa un cambio de modelo, que exige innovación en tres dimensiones: en el nivel organizacional, requiere la implementación de determinados requisitos administrativos; en el nivel institucional, presupone la revisión de los roles de las organizaciones gubernamentales; a nivel del comportamiento, requiere una modificación en la conducta de los actores sociales, inclusive de la sociedad civil.

El presupuesto por programa representa una ruptura estructural como consecuencia de tres nuevas funciones que se asocian a la confección del

presupuesto: 1) las relaciones insumo-producto, se ve al presupuesto como la expresión de proceso productivo; 2) la utilización de criterios de asignación de recursos gana relevancia, en la medida en que los recursos son escasos y las necesidades son infinitas; 3) la vinculación entre objetivos, metas y políticas sugiere la utilización de mecanismos de evaluación de los resultados alcanzados con relación a lo pretendido.

Siguiendo a Makón, para él, *el presupuesto por programas no alcanzó sus propósitos, por problemas en la deficiencia de los procesos de planificación, de énfasis excesivo en el control, de la baja capacidad sistemática de las organizaciones públicas y de la permanencia de criterios obsoletos de asignación.*

Las técnicas de confección de presupuesto recibirían un nuevo estímulo de innovación por parte de las reformas del sector público iniciadas luego de las décadas de 1980 y 1990, como respuesta a las crisis (económicas, fiscales, financieras e institucionales) enfrentadas por los países latinoamericanos. Dada la dimensión del desafío presentado por la crisis, se consideró que dichas reformas deberían comprender no sólo la regulación financiera, sino también las estructuras institucionales responsables de las finanzas públicas.

Bajo la denominación de Nueva Gestión Pública se fue consagrando un recetario de cambios. La idea central de este movimiento era trasplantar al sector público las técnicas (alegadamente más modernas y eficientes) de gestión utilizadas por las organizaciones privadas, erradicando modelos burocráticos, inerciales, onerosos y poco efectivos. La ola de reformas preveía también el estímulo a la competitividad entre las organizaciones, el énfasis en la autonomía gerencial, la contractualización de resultados, la descentralización de poder hacia esferas locales.

De esta forma queda claro que, sin cumplir íntegramente los requisitos necesarios para la implementación del presupuesto-programa, el Estado recibió una nueva orientación: direccionar eficientemente sus esfuerzos para alcanzar resultados mediante la adopción de un enfoque gerencial. Es en ese contexto histórico que se configura el surgimiento del Presupuesto por Resultados. Esto demuestra que la práctica del presupuesto-programa aún necesita consolidarse y que las reformas gerenciales necesitan fortalecerse.

*El Presupuesto por Resultados busca primariamente claridad estratégica. O sea, *identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios del gobierno en el mediano plazo y concentrar recursos para el logro de los mismos; la transparencia: brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y comprometerse a lograrlos.**

Dadas las falencias del Presupuesto por Programa, es que surge el Presupuesto por Resultados, que contiene elementos adicionales al primero. Recoge una de sus características centrales, como es que en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública, enfocándose en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y en la determinación de relaciones causales entre resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas.

*Para aplicar la técnica del presupuesto basada en resultados, hay que modificar los patrones de la cultura organizacional y los modos tradicionales de administración, donde se privilegian el cumplimiento formal de medios sobre la ejecución de fines, esto nos permite decir que si no se produce un cambio estaremos frente a un nuevo esfuerzo que será meramente de carácter formal, como ha sido hasta ahora todas las experiencias que se intentaron aplicar.*

Podemos decir que si bien son importantes las reformas presupuestarias, y en especial las nuevas técnicas, éstas constituyen una condición necesaria pero no suficiente para instrumentar el nuevo modo de gestión pública, *la orientada a resultados*. Este nuevo modelo de gestión pública establece las acciones estratégicas a desarrollar para lograr resultados previamente comprometidos, en función de los cuales se determinan los recursos y productos necesarios.

El nuevo modelo de gerencia pública contiene las siguientes características:

- Las decisiones que se adopten en las instituciones deben orientarse a lograr una estrecha relación entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse y los recursos reales y financieros a utilizarse. Estas decisiones deben ser tomadas bajo un sistema de planificación.
- Y la otra característica es que dichas decisiones deben ser tomadas en forma descentralizada, en el marco de políticas definidas e implica flexibilizar el uso de los recursos sobre la base de la asignación de responsabilidades por la obtención de resultados.

Cualquier régimen de Presupuesto por Resultados debe estar compuesto al menos de cuatro elementos:

- i) Un sistema de monitoreo y evaluación capaz de generar información sobre resultados;
- ii) Una adecuación de los procesos de decisiones presupuestarias que incorpore dicha información;
- iii) Incentivos capaces de orientar la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados, y
- iv) Espacios suficientes de flexibilidad en la gestión de las instituciones que permitan aplicar los recursos públicos con eficiencia. Estos cuatro elementos pueden servir de referencia tanto a los gobiernos que intentan construir sistemas de presupuesto por resultados como a los analistas que intentan evaluar su funcionamiento.

Las evaluaciones corresponden a estudios, exámenes o revisiones técnicas. Estos, a partir de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, buscan construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas y encontrar factores explicativos a estas valoraciones o juicios evaluativos.

De esta forma las evaluaciones se diferencian de los procesos de monitoreo, que suelen ser parte de procesos internos de gestión programática, más regulares y utilizan mediciones a través de indicadores, principalmente de procesos y productos. Obviamente, el monitoreo y la evaluación son

complementarios e indispensables para mejorar la calidad de las instituciones y de los programas que estas ejecutan.

Gestionar para el logro de resultados implica, que el Estado, sus autoridades políticas, la administración pública y la sociedad civil, introduzcan sensiblemente en sus procesos de toma de decisiones, los resultados de sus acciones y su alineación y avance hacia el logro de los objetivos que desean maximizar a través de las políticas públicas.

Puede conceptualizarse el proceso presupuestario como una secuencia de ciclos de trabajo. Cada uno tiene un objetivo específico, compromete a determinados actores, requiere de un conjunto de insumos y genera productos concretos, los que, a su vez, constituyen insumos para el ciclo de trabajo de la siguiente fase del proceso presupuestario.

Experiencias como las de Australia, Nueva Zelanda y Chile indican que la implantación de un sistema de Presupuesto por Resultados puede requerir importantes modificaciones en la metodología y los procedimientos correspondientes a fases claves del proceso presupuestario.

La implementación de nuevos instrumentos y procesos en torno al presupuesto, y la demanda de mayor interacción con las agencias, han complejizado la administración financiera. En respuesta a esto, es necesario generar mecanismos e incentivos que promuevan una adecuada articulación entre los distintos componentes del sistema. La vinculación con las agencias a través de mecanismos contractuales o semicontractuales, así como la puesta en marcha de incentivos económicos y no económicos, son expresiones concretas de lo anterior.

Reconocer la necesidad de esquemas de incentivos que motiven la cooperación en las instituciones públicas es uno de los grandes aportes de la nueva economía institucional al diseño de políticas y sistemas de gestión públicos. Este enfoque parte de reconocer que las organizaciones y las personas que los integran no funcionan sólo en base a las regulaciones, las estructuras formales o un sentido del deber, sino que responden a motivaciones ligadas a sus propios objetivos organizacionales y personales. De este modo, los funcionarios participan de las organizaciones públicas motivados ya sea por la búsqueda de realización profesional, reconocimiento, identificación con los fines de la organización, seguridad económica o, simplemente, un salario. Si la organización no es capaz de reconocer dichas motivaciones y utilizarlas para sus propios fines, es probable que esta opere de modo ineficiente, por su incapacidad para movilizar sus recursos organizacionales de acuerdo con su potencial y arriesgue ser capturada por intereses particulares, o ser destruida por la entropía.

Los incentivos no solo son económicos, pueden ser también de reconocimiento, la difusión de los resultados, traspaso de responsabilidades.

Las normas sobre administración financiera de los estados abarcan normalmente materias como la composición del presupuesto institucional, la disposición de caja, el traspaso de recursos entre ítems presupuestarios y años fiscales, adquisiciones y contrataciones, tratamiento de imprevistos, control de los actos administrativos y contabilidad y rendición de cuentas.

La existencia de este conjunto de controles y la forma específica que adquieren son el producto de la exigencia de transparencia y predictibilidad de los actos de la administración, pero también de los niveles de desconfianza en la capacidad y la rectitud con que las instituciones administren sus recursos. Las regulaciones sobre la administración financiera de las agencias estatales forman parte del cuadro más amplio de regulaciones y procedimientos que se identificaron con el modelo burocrático de gestión pública y fueron objeto de fuertes críticas en los últimos 20 años. Por esta razón, las reformas aplicadas en países desarrollados durante los últimos años con el objeto de promover una gestión más orientada a los resultados han incluido la revisión o aún eliminación de algunas de estas regulaciones.

Puede afirmarse que en tanto el presupuesto provee la base material para la gestión operativa de las agencias gubernamentales, una gestión orientada a resultados requiere, en primer lugar, una base estable y predecible de financiamiento y, en segundo lugar, flexibilidad para administrar los recursos de esa base para lograr los objetivos y metas institucionales.

### **Argentina hacia el Presupuesto por Resultados**

La Secretaria de Hacienda de la Republica Argentina esta avanzando hacia el Presupuesto por Resultados, para ello distingue la importancia del mismo, ya que:

- \*Integra el análisis de los resultados de la gestión al proceso de asignación de recursos (marco fiscal de mediano plazo y gestión financiera y de riesgo integrada).
- \*Privilegia el logro de resultados y
- \*Facilita el monitoreo, la evaluación de la gestión y la medición del cumplimiento de las políticas públicas
- \*Distingue la importancia de la planificación a mediano y largo plazo
- \*Sistema de seguimiento y evaluación para obtener información sobre los resultados de gestión (Elaboración de indicadores físicos)
- \*Procedimientos claros de formulación del presupuesto hacia resultados (Presupuesto por programas, plurianuales)
- \*Estructura de incentivos (Reconocimientos de alcance de metas a las Instituciones)
- \*Administración financiera que permita eficiencia y flexibilidad en el uso de recursos (Sistema informatizado, parametrizado, centralizado)

### **Para su implementación en Argentina se deben realizar diferentes tácticas**

- \*Revitalizar la función del “gerente público” o “administrador público”
  - Grados crecientes de autonomía
  - Descentralización de los procesos operativos y de captura de información de Unidades Descentralizadas / UDE)
  - Especialización
- \*Renovar los Órganos Rectores
- \*Rediseñar los procesos administrativos

\*Diferenciar / distinguir

- Evaluación de desempeño
- Análisis de desvíos
- Política de incentivos / premios y castigos

Implementarlo genera ciertos beneficios como ser: gestionar mejor, orientar la asignación de recursos a los resultados prioritarios, producir información útil a gerentes públicos, decisores políticos y público, explotar información producida retroalimentando procesos decisorios y rescatar el valor del servicio civil.

El objetivo de su instalación en la administración pública es:

- \*Construir una “visión compartida” orientada a un cambio conceptual
- \*Promover el compromiso de las autoridades políticas
- \*Fortalecer las capacidades institucionales
- \*Acompañar el proceso de cambio y aceptar los tiempos de maduración
- \*Lograr alta participación de la Organización
- \*Identificar e implementar una metodología de trabajo
- \*Trazar planes de trabajo consensuados e imponerse resultados
- \*Sensibilizar, difundir y capacitar

## **PRESUPUESTO POR RESULTADOS**

Sistema presupuestal que explícitamente une cada incremento en los recursos financieros a un incremento en el rendimiento o a un cambio en los resultados.

Promueve la eficiencia del gasto público en la atención de problemas más prioritarios, a través de instrumentos como: la programación presupuestaria estratégica, metas físicas e indicadores de resultados.

### **Marco conceptual del Presupuesto por Resultados**

- Conexión lógica entre la gestión pública y los resultados
- Se alinea con la eficacia, eficiencia, equidad y calidad del gasto público.
- Se identifican gastos asociados a acciones, metas y resultados
- Hay un responsable para su cumplimiento
- Es medible y monitoreado durante la ejecución

- Es evaluable en la consecución de las metas prefijadas
- Orientación a los resultados e impactos, sin perder atención en los insumos, procesos y productos asociados a ellos.
- Enfoque hacia los ciudadanos

El **objetivo** del presupuesto es lograr que el proceso *presupuestario* favorezca e impulse el desarrollo progresivo de una gestión orientada a resultados en toda la administración pública.

El **propósito** fortalecer la eficacia y equidad del gasto publico, para contribuir a la mejora del desempeño del Estado respecto del bienestar de la población, en particular de los pobres y excluidos.

### **Requisitos Básicos para una Gestión Presupuestaria para Resultados**

- 1 Desarrollo de cultura en la gestión pública para resultados más allá del ámbito presupuestario.
2. Gerentes públicos y funcionarios capacitados y con incentivos adecuados.
3. Información financiera confiable, oportuna y con amplia cobertura en el sector público.
4. Auditoría estratégica en lugar de auditoría contable-legal.
5. Sistema de adquisiciones transparente y priorizado sobre el mínimo coste.
6. Sistema de monitoreo de resultados con información de costo-producto integrada, indicadores relevantes y simples.
7. Información al Congreso y la ciudadanía de los resultados de las evaluaciones de los programas

## DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS Y POR RESULTADOS

<u>ELEEMNTOS DE COMPARACION</u>	<u>PRESUPUESTO POR PROGRAMAS</u>	<u>PRESUPUESTO POR RESULTADOS</u>
Por finalidad	Énfasis en las cosas que el gobierno hace.	Programa, asigna, ejecuta y evalúa los recursos públicos en relación a los cambios específicos positivos que se quiere alcanzar en el <b>bienestar ciudadano</b> .
Por el uso de los sistemas de clasificación	Utiliza muchas clasificaciones económicas, funcional, por programa, institucional, por objeto, etc, que facilitan el análisis de la política fiscal.	Se centra fundamentalmente en los resultados que valora y necesita el ciudadano o la ciudadanía para el desarrollo.
Por conexión con la planificación	Forma parte del proceso de planificación.	Planificación Estratégica
Por identificación de objetivos y metas	Identifica las metas en relación a los planes.	Propicia una cultura de decisiones políticas y gestión pública basada en evidencias. Es decir las decisiones sobre acciones a seguir, estén sustentadas en información que demuestre que tendrán un efecto efectivo en la mejora del bienestar social.
Por la naturaleza del proceso	En base a técnicas.	En base a acciones estratégicas

## Condiciones para su implementación y desarrollo en America Latina

Dados los beneficios de la utilización del presupuesto por resultados en cuanto a sostenibilidad, eficiencia, efectividad en el gasto público, no se puede comprender el por qué es tan dispar el desarrollo de éste proceso en los países de America Latina y el Caribe. Hay ciertas condiciones que favorecen su implantación pero depende mucho de cada país, si bien se han producido cambios através de diversas reformas, éstas aún no llegan a producir todos sus

efectos, mucho depende del avance de cada país. La razón de ello es que la introducción de reformas a los procesos presupuestarios no es un proceso automático que sólo depende de las condiciones económicas subyacentes y de las decisiones de tecnócratas sino que es un proceso eminentemente político. Para que estas reformas prosperen es necesario que los actores políticos se encuentren interesados y preparados en llevarlas adelante

Condición Inicial: La posibilidad de introducir e implementar en forma cabal reformas a cualquier tipo de proceso o mecanismo presupuestario no depende solamente de decisiones voluntaristas o de adecuación a buenas prácticas. La capacidad de los actores para manejar los tiempos necesarios para que las agencias puedan aprender y construir capacidades a partir del nuevo escenario de la reforma, resulta una variable fundamental. Desde 1990 ha tenido lugar un proceso continuo de reforma a las instituciones fiscales en América Latina. En un número importante de países se introdujeron restricciones numéricas, fondos de estabilización, marcos plurianuales, y restricciones al endeudamiento de los gobiernos sub-nacionales, así como reglas numéricas y medidas tendientes a incrementar la transparencia del proceso presupuestario. Estas reformas parecerían haber sentado las bases para reformas posteriores.

Motivaciones: ¿Qué motiva a quienes reforman? En el caso del presupuesto por resultados, donde el objetivo principal es aumentar la eficiencia y efectividad del gasto más que el lograr soluciones financieras de corto plazo, quizás en lugar de ser los países más acuciados los que introducen este tipo de reformas son en cambio aquellos con una situación fiscal más sólida y que pueden moverse de las soluciones de corto plazo a pensar en los problemas de eficiencia y efectividad.

Por supuesto, la relación puede ser tenue ya que si bien un déficit alto no permitiría avanzar con los presupuestos por resultados (condición necesaria), una posición fiscal holgada no implica que los actores políticos lo introduzcan (no es condición suficiente).

Además del resultado fiscal, el tamaño del sector público podría ser un determinante importante del interés por introducir el Presupuesto por Resultados. Por ejemplo, aquellos países donde la presión impositiva es mayor tendrían a priori más recursos para dedicar a introducir estos sistemas y una mayor presión de la población para que el uso de dichos recursos sea bien utilizado. Asimismo, la presión de la población podría depender también de la fuente de esos recursos. No es lo mismo para el ciudadano medio cuando la mayor parte de la recaudación total recae sobre su bolsillo que cuando la recaudación se obtiene principalmente a partir de la extracción de recursos naturales o a partir de recaudos aduaneros. Una utilización masiva de esta fuente puede también tener el inconveniente de ser más volátil y con ello atentar contra las necesidades del Presupuesto por Resultados.

Capacidad administrativa: Para poder avanzar en el desarrollo del Presupuesto por Resultados (y de cualquier otro proceso de reforma) es necesario que exista motivación en los tomadores de decisiones políticas en la esfera del poder ejecutivo y a la presencia de capacidades e incentivos en el servicio civil. En este sentido, es fundamental la existencia de una capacidad administrativa mínima del servicio civil de línea. Sólo la existencia de una burocracia lo

suficientemente capacitada y motivada puede permitir una aproximación de abajo hacia arriba en el proceso de presupuestación por resultados. La evolución y efectividad de las reformas depende de aspectos operativos relacionados a la capacidad del servicio civil de llevarla adelante resolviendo las dificultades que pudieran surgir.

En la cima de la pirámide jerárquica también es necesario que los funcionarios públicos actúen bajo los incentivos correctos. Esto no es fácil, ya que reformas que pueden tener efectos negativos de corto plazo, tales como pérdida del monopolio de la información sectorial y de la discrecionalidad. Sin embargo, el Presupuesto por Resultados puede proveer información de calidad que puede ser relevante para objetivos políticos: la posibilidad de establecer objetivos de política y monitorear su progreso, y de proveer información a los votantes acerca de los logros alcanzados. Por lo tanto, una mayor estabilidad en el cargo para los Ministros y posibilidades de desarrollo de una carrera política posterior pueden actuar como incentivos. Este incentivo parece operar en la práctica ya que entre los países que muestran un puntaje mayor de índice de presupuestación por resultados – Brasil, Colombia, México, y Chile - se observa una característica en común: los candidatos presidenciales del oficialismo han sido ministros de gobierno.

Apoyo Legislativo: La problemática vinculada a los incentivos de los ministros y funcionarios políticos trae a escena la necesidad de apoyo político a este tipo de reformas. En lo que concierne al Poder Legislativo, su patrocinio de la implementación del Presupuesto por Resultados es otro de los factores que favorecen el éxito de estas reformas. Para que los legisladores tengan interés en estas herramientas de presupuestación se deben cumplir una serie de condiciones. Primero, que la información generada sea de buena calidad. Segundo, que los legisladores tengan una participación importante en el proceso de determinación del presupuesto. Tercero, que tengan la capacidad para procesar la información que se genera. Cuarto, que tengan incentivos para favorecer políticas eficientes y efectivas en lugar de políticas clientelistas o de foco estrictamente geográfico. Por último, que los legisladores tengan incentivos para controlar la labor del Poder Ejecutivo.

El proceso presupuestario: Hasta ahora se han considerado facetas aisladas. Sin embargo, el proceso presupuestario es un equilibrio institucional producto de la interacción de los actores que participan bajo un conjunto de incentivos y normas. Concentrándose en los resultados del mismo se puede entender mejor si existen las condiciones para el desarrollo del Presupuesto por Resultados. Entre los resultados que revelan un equilibrio favorable al Presupuesto por Resultados se encuentra el grado de correspondencia entre el gasto público presupuestado y el ejecutado. Esto se debe a que no sólo es necesario mantener la estabilidad de las cuentas públicas sino también asegurar cierta coherencia entre el proceso de presupuestación y la ejecución del mismo para su funcionamiento. Si el presupuesto finalmente ejecutado es muy superior o inferior al presupuesto original entonces es muy difícil que se pueda hacer seguimiento a las metas o que la asignación este de acuerdo a criterios de eficiencia y efectividad.

En el caso de América Latina existe un desfase importante entre el presupuesto aprobado y el finalmente ejecutado. Las razones son varias. Por un lado, existen deficiencias en las estimaciones por debilidades de las agencias presupuestarias de la región. Por el otro, existe un uso político de las estimaciones, ya sea para presentar durante la discusión presupuestaria una situación de mayor solidez de la que realmente existe (sobreestimación de ingresos), para tener un espacio fiscal mayor para negociar con los legisladores (sobreestimación de ingresos), para tener capacidad de cortar gastos en forma discrecional durante el año y de esa manera tener mayor capacidad de negociación (sobreestimación de ingresos), o para contar con excesos de recaudación que luego pueden ser asignados discrecionalmente por el poder ejecutivo .

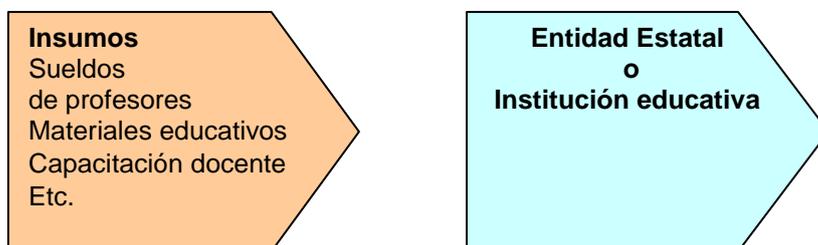
Por lo tanto, la existencia de sub o sobre estimación de ingresos y gastos que sean constantes y estratégicas son necesariamente incompatibles con el Presupuesto por Resultados ya que o bien su existencia no permite que los principios de presupuestación por resultados se cumplan, o bien demuestran que no existe interés político de sujetarse a metas y objetivos que pudieran disminuir la discrecionalidad en la asignación presupuestaria.

## **Presupuesto por Programas Vs Presupuesto por Resultados**

En el presupuesto tradicional una suma de dinero es entregada a una entidad pública para que la gaste en la contratación de determinados insumos (pago de personal, bienes y servicios, etc.) para programas presupuestales dentro de cada sector o gobierno regional.

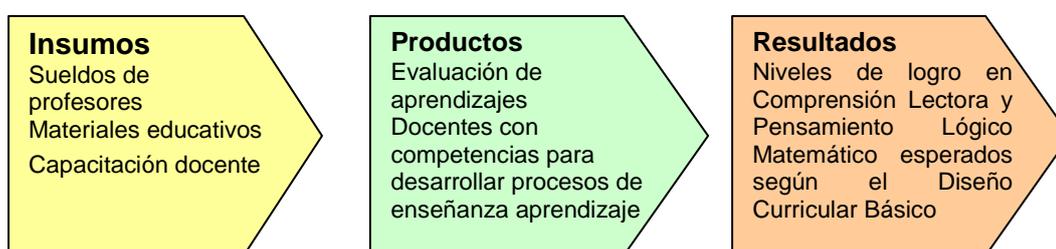
El presupuesto tradicional informa sobre dichos insumos que utilizan los organismos públicos y cuánto gastan.

Así también, el control presupuestario tradicional vigila la legalidad de los actos y que el gasto se encuentre dentro de los límites autorizados.



En el presupuesto por resultados las entidades estatales reciben recursos para gastar en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos previstos; esos productos, a su vez, generarán ciertos resultados en la sociedad.

Así, el presupuesto por resultados debería poder brindar información adicional: ¿Qué se produce en las entidades públicas? ¿Quién produce los bienes o servicios públicos? ¿Cuántos bienes se producen? ¿Qué resultados se planea lograr con los mismos? ¿Cuánto cuesta lograr dichos resultados?



---

Este enfoque, también denominado administración por objetivos o dirección por resultados, implica un cambio sustancial en las modalidades de gestión que tradicionalmente han sido instrumentadas en las administraciones públicas al considerar el desempeño organizacional en función de los resultados en lugar de hacerlo en referencia al cumplimiento de normas y procedimientos.

Orientar la gestión a resultados implica supeditar las estructuras, los procedimientos y la administración de los recursos con los que cuenta un organismo a resultados establecidos y comprometidos previamente entre las instancias de decisión y control intervinientes.

Desde una concepción de planificación como proceso permanente, la gestión por resultados incorpora mecanismos de recálculo, que permiten conocer los obstáculos y las desviaciones que se presentan en el proceso y optar por la aplicación de las medidas de contingencia más apropiadas a cada circunstancia. De este modo se pueden redefinir prioridades, reasignar y readecuar recursos y responsabilidades, de acuerdo con las circunstancias del contexto socio-político, técnico y económico en que se desarrollan, y en correspondencia con los objetivos que pretende alcanzar la institución.

Así, es posible conducir, gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del estado, aún en la coyuntura, manteniendo su alineación con las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

### Programación presupuestaria

*La Planificación Estratégica potencia y unifica los diferentes enfoques instrumentales del Presupuesto por Programa del sector público al promover una mayor coherencia entre fines y medios y al tender a reasignar eficientemente los recursos hacia las actividades centrales de cada institución, en línea con los objetivos de gobierno expresados en las políticas públicas.*

Dichos enfoques caracterizan al Presupuesto Público como instrumento de programación económica y social, instrumento de gobierno e instrumento de administración.

En ese sentido, bajo el enfoque de Gestión por Resultados, el Presupuesto Anual refuerza su carácter de instrumento de gestión, al exponer el conjunto de operaciones y objetivos del Plan Estratégico de manera articulada, expresándolos además en términos físicos y monetarios. Esta condición de instrumento de gestión se potencia, dado que dicho enfoque requiere que los programas presupuestarios definan rigurosamente sus objetivos, los precisen, los revisen y actualicen, establezcan indicadores de desempeño que permitan la evaluación y provean detallada información a posteriori sobre sus logros y dificultades. En este contexto, el Presupuesto expresa dos dimensiones: una de planificación, en tanto permite prever y decidir la producción en los términos antes señalados y otra operativa, en tanto sirve para asignar formalmente los recursos que esa producción requiere.

### Programación presupuestaria

- Presupuestación por programas
- Aperturas programáticas por productos
- Centros de costos

Para que el presupuesto sea un instrumento apropiado para la asignación de recursos, deben detallarse las relaciones insumos-productos y productos-resultados así como las relaciones de condicionamiento entre los productos. Para estos fines, resulta adecuada la presupuestación por programas, que la noción de centro de gestión productiva con el carácter de unidad de planificación, combinación y asignación de recursos en función a una determinada producción prevista. Asimismo, el presupuesto por programas asigna responsables de cada categoría programática, quedando así definida la cadena de responsabilidades internas en cada organismo o dependencia. De este modo cada responsable es el actor principal del proceso presupuestario:

tiene a su cargo la proyección y administración de gastos y recursos, debe explicar los desvíos y definir eventuales correcciones.

## **CASO PLAN NACER**

En la Provincia de Buenos Aires podemos encontrar un Programa que es el Programa Materno Infantil y dentro de éste funciona el Plan Nacer el cual comienza a gestar la utilización del Presupuesto Por Resultados. Como se dijo anteriormente este utiliza la planificación estratégica y se comienza a utilizar en un área muy prioritaria de la salud, la de la madre embarazada, el lactante y el niño hasta los seis años; esto hace que mediante un proceso sistemático de toma de decisiones sobre las intervenciones y los recursos necesarios se pueda llegar a la resolución de un problema central que aqueja a la población de un país.

### **Origen y Definición**

En mayo del 2004 fruto de un consenso del nivel nacional con las jurisdicciones Provinciales a través del COFESA (Consejo Federal de Salud) y del acuerdo con los diversos subsectores firmado en San Nicolás de los Arroyos en 2002, surge el Plan Nacional De Salud. La política de reforma aspiró a diseñar un nuevo modelo sanitario de construcción de redes de atención con base en la estrategia de Atención Primaria a partir de la cual se acceda a los demás niveles de atención. El Plan Federal de Salud tiene por objetivos lograr calidad con equidad. Dentro de este contexto se pone en marcha el PROYECTO DE INVERSIÓN EN SALUD MATERNO INFANTIL PROVINCIAL (PISMIP).

El 31 de agosto del 2004 mediante el Decreto N° 1140 se aprobó el modelo de Contrato de Préstamo (N° 7225-AR) a suscribirse entre la REPUBLICA ARGENTINA y el BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO – BIRF – por hasta la suma de DOLARES ESTADOUNIDENSES CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS MIL (U\$S 135.800.000) destinado a solventar parcialmente la ejecución del PROYECTO DE INVERSIÓN EN SALUD MATERNO INFANTIL PROVINCIAL

Posteriormente el 28 de octubre del 2004 a través de la Resolución N° 1173 se denominó “PLAN NACER ARGENTINA” al PROYECTO DE INVERSIÓN EN SALUD MATERNO INFANTIL PROVINCIAL. Según fuera el ámbito al cual se hiciera referencia se denominaría PLAN NACER ARGENTINA si fuera el central o PLAN NACER más el nombre de la correspondiente jurisdicción si fuera provincial.

De la experiencia recogida al cabo de un año de funcionamiento del PISMIP se detectó la necesidad de modificar la denominación del proyecto para facilitar su identificación por la sociedad argentina en su conjunto así como la eficiente comunicación y difusión del mismo. Con tales fines se aprobó mediante la Resolución 1976/2006 la denominación de “PLAN NACER” para referirse tanto al ámbito central como el provincial.

El Plan Nacer es un programa nacional que brinda cobertura médico-asistencial, a madres embarazadas, y hasta los 45 días después del parto y niños / as hasta los 6 años de edad en situación de pobreza y carentes de

cobertura en salud. A diferencia de otros programas el Plan Nacer (PN), contempla una política integral de incentivos. Transfiere recursos a las provincias en base a una cápita por beneficiario inscripto. Prevé un monitoreo de seguimiento de resultados con los cuales las provincias se comprometen a cumplir.

Las transferencias están sujetas a resultados de dos tipos:

- 60% por identificación e inscripción (mensualmente)
- 40% por cumplimiento de metas sanitarias (cuatrimestralmente)

El compromiso y objetivo principal es disminuir la mortalidad materna – infantil en un 50% en un plazo de 5 años, pero también el fortalecimiento del sector público de cada provincia tanto en el aspecto físico como en el de gestión.

Se diseñó en etapas iniciándose la primera fase a fines del 2004 priorizando el noreste

argentino (NEA) – Chaco, Corrientes, Misiones, Formosa - y noroeste argentino (NOA) - Santiago del Estero, Salta, Jujuy y Catamarca- por ser las regiones de mayor tasa de mortalidad infantil.

El 2 de noviembre de 2006 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó un préstamo de US\$300 millones para complementar el préstamo de los US\$135 millones ya aprobados en 2004, durante la primera fase del proyecto. De este modo la cantidad total de beneficiarios ascendió a 2,5 millones de habitantes.

## **Plan Federal de Salud, 2004- 2011**

### **Contexto de situación**

En 1998, la economía se encontraba en una situación de profundo estancamiento y recesión, y las condiciones de vida de la población empezaron a deteriorarse. En los últimos meses de 2001 y la primera mitad de 2002, la situación derivó en una crisis política, institucional y socioeconómica sin precedentes.

La distribución de la población pobre en regiones con distinto grado de desarrollo económico exigió la implementación de políticas diferenciales en materia alimentaria, sanitaria, educativa, de la seguridad social y de promoción de la sustentabilidad ambiental.

Las asimetrías resultaban muy marcadas: las jurisdicciones con mayor ingreso per cápita tenían una tasa de mortalidad infantil de 9,1 por mil nacidos vivos frente a los 26,7 de las jurisdicciones más pobres, según los datos del 2002.

El sector de la salud debió procesar una creciente variedad de demandas contenidas. Una gran cantidad de argentinos perdieron su cobertura de las obras sociales o medicina prepaga como consecuencia de la caída de empleo formal y disminución de ingresos.

Entre 1997 y 2001 la población sin seguro pasó del 36 al 48%. Y parte importante de esta población no utilizó los servicios o lo hizo de manera parcial (dificultad en el acceso). Las limitaciones económicas y la ausencia de políticas federales para frenar y limitar los efectos negativos de la dinámica económica general, fueron creando un mapa territorial caracterizado por la sustancial falta

de equidad, que se puso de manifiesto tanto en las condiciones de vida como en los niveles de desarrollo humano.

### **Bases de la problemática**

Cobertura desigual

Falta de consolidación de la Atención Primaria como base del sistema sanitario

Fragmentación e ineficiencia en el uso de los recursos

Escasos recursos asignados a prevención

Desigualdad en el acceso

Mortalidad y morbilidad evitable

Variabilidad en la calidad

Falta de planificación de recursos humanos

Falta de regulación de tecnologías

Inequidades entre jurisdicciones e intraprovinciales

Baja capacidad de rectoría

Crisis del sector privado

Teniendo en cuenta todas las anteriores, se impuso la necesidad de una reforma política, en búsqueda de un nuevo modelo sanitario basado en la construcción de redes de atención y sustentado en la estrategia de atención primaria desarrollando instrumentos que permitieran equidad en el acceso y el financiamiento de la salud. Así en mayo del 2004 surgió el Plan Federal de Salud. La estrategia apuntó a asegurar la cobertura efectiva de atención primaria para la población de cada territorio, propiciando su participación responsable y privilegiando las acciones en salud.

Se buscó una paulatina integración de los subsectores. Un sistema federal de salud que mejore la equidad regional, la integración y articulación del sector alrededor de la reforma de la atención pública y promoción de la atención primaria.

Las provincias y la Nación asumieron un compromiso federal para alcanzar la equidad en la cobertura y el acceso de su población a los programas de promoción, prevención y servicios de cuidados y tratamientos médicos.

Toda la población contó con una cobertura explícita de un conjunto de prestaciones médicas adecuadas, definidas como nivel básico de prestaciones (NBI) garantizadas por el compromiso federal. Se buscó que la población accediera a un sistema en red, en vez de servicios aislados, en el que los distintos componentes actúen en función de las necesidades de la misma logrando una mejor optimización de los recursos. Los componentes de la red son, en primera instancia, instituciones de gestión pública y complementariamente de gestión privada, organizadas por niveles de atención y localizadas con criterios de necesidad regional.

El Ministerio Nacional asistió a los Centros de Atención Primaria de Salud (CAPS) que implementaron estrategias de APS y garantizó la provisión de medicamentos bajo el Plan Remediar. Este también exigió por medio de un formulario (receta del programa remediar) identificar a los beneficiarios e integrarlos en bases de datos nacionales, provinciales y regionales. Cada ciudadano es asignado a un CAPS, que es el primer responsable por su salud y funciona como puerta de entrada al sistema. Se cruza la información del

padrón de beneficiarios con los beneficiarios de obras sociales, prepagas y programas sociales nacionales.

La búsqueda de eficiencia del modelo de atención correspondió a las provincias debiendo reorientar los recursos humanos y presupuestarios hacia esquemas que contemplen la identificación de población cubierta de acuerdo con criterios de riesgo y bajo responsabilidad nominal. También recae sobre ellas la definición del conjunto de prestaciones garantizadas; la fijación de objetivos y metas sujetas a sustentabilidad económica, y la determinación de las responsabilidades jurisdiccionales. Esto se ve plasmado en los seguros provinciales de salud, como por ejemplo:

-Programa Nacional para el Desarrollo de Seguros de Salud Materno Infantiles Provinciales (hoy llamado Plan Nacer)

-Programa de accesibilidad a medicamentos

La gestión de este plan se basó en la rectoría y regulación por parte del Ministerio de Salud de la Nación y de los Ministerios provinciales con implementación de acuerdos entre ambos. Estos incluyeron aspectos financieros, de oferta, de cobertura y servicios, población a cargo, metas explícitas de cumplimiento, sistema de monitoreo y evaluación, esquema de sanciones y otros. Siendo de vital relevancia en los mismos, el accionar del COFESA.

Se hizo necesario generar sistemas de información en salud, que permitieran medir el desempeño de todos los subsistemas, favoreciendo la transparencia y el soporte necesario para la evaluación y la toma de decisiones. Esto implicó la reformulación del Subsistema de Estadísticas de Prestaciones, Rendimientos y Morbilidad Hospitalaria y del Subsistema de Estadísticas de Recursos y Servicios de Salud.

Toma importancia para este plan la Regulación de Recursos Humanos y la Regulación de Tecnologías. Se impulsa la creación, bajo la normativa del Ministerio nacional, de una Agencia de Regulación de Tecnologías con capacidad para evaluar y controlar la incorporación y uso de tecnologías sanitarias. La misma será un organismo técnico que evaluará a partir de la Medicina Basada en la Evidencia y de la relación costo-efectividad de las prestaciones involucradas y luego recomendará al COFESA su inclusión o no dentro del abanico de coberturas y accesos comprometidos. El que será encargado de aprobar o no dicha inclusión.

Se implementa un seguro nacional de enfermedades especiales cuyo financiamiento está integrado por todos los financiadores actuales, con una alícuota determinada. Los recursos son lo que se denomina reserva técnica, siendo el Estado el garante de los mismos y no pudiendo ser asignados a otros fines. La asignación de cápita a los agentes de seguro de salud es por resultados sanitarios obtenidos, es decir por niveles de salud de la población cubierta. Las obras sociales también juegan su papel en el Plan Federal, ya que; ofrecen un plan médico obligatorio (PMO), son controladas y reguladas por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), poseen contribución automática, con posibilidad de la desregulación, con la Administración de Programas Especiales (APE) y el Fondo Solidario de Redistribución (FSR).

En este marco teórico y conceptual se encaminaron las Bases del Plan Federal de Salud, el cual se planea ver plasmado para 2015 junto con los compromisos de las Metas del Milenio. Manteniendo siempre viva la necesidad de avanzar y crecer, aún con aciertos y errores.

## **Implementación**

El gobierno nacional y los gobiernos provinciales deben definir y acordar un hilo conductor de reformas, que apunte a mejorar la situación de los ciudadanos sin cobertura explícita, hacer más eficiente la prestación de salud y mejorar la equidad del sistema, con el objetivo de comprender las dificultades de cada provincia, sus capacidades y sus preferencias para construir una organización federal de la salud. En la misma, la Nación, a través de las diferentes instituciones federales, tiene a su cargo las responsabilidades de coordinación y armonización de los sistemas y la compensación de las diferencias regionales. El Gobierno Nacional y las provincias, por intermedio del Consejo Federal de Salud, deben encontrar los instrumentos para continuar trabajando en pos de una mejora en la cobertura y equidad del sistema en su conjunto.

En el Plan Nacer, la Nación le transfiere recursos a las provincias en base a una cápita por beneficiario inscripto (cápita prevista). En forma mensual, la nación transfiere a las provincias el 60% de la cápita prevista (cápita base), mientras que la transferencia del restante 40% está sujeta al cumplimiento de resultados sanitarios. Durante los primeros 6 meses después de la implementación del plan (diciembre de 2004 a mayo de 2005), las provincias adheridas recibían mensualmente el 100% de la cápita prevista en función de los beneficiarios inscriptos. Actualmente, en forma cuatrimestral, cada provincia acuerda con el Ministerio de Salud de la Nación la meta de progreso que se espera alcanzar en cada una de las trazadoras para el cuatrimestre siguiente. Al finalizar cada cuatrimestre, las provincias deben presentar información referida al cumplimiento de las trazadoras, lo cual es controlado por la nación; el incumplimiento de alguna trazadora significa la falta de transferencia adicional. A partir del segundo cuatrimestre de 2008, las transferencias complementarias que se pagan a las provincias se calculan según el grado de cumplimiento de las trazadoras. De acuerdo a este sistema, las metas cumplidas son mínimas, intermedias o máximas, y se asocian con una retribución de 20%, 30% y 40% respectivamente. A partir de 2009 y como parte del último tramo del programa, las provincias han comenzado a cofinanciar el Plan Nacer, con el 30% de la cápita base.

## **Efectores**

Los efectores son los prestadores del servicio; los CAPS u Hospitales. Los mismos se rigen por convenios ya firmados y reciben directamente los recursos de acuerdo a los valores del nomenclador y la calidad de prestación brindada.

Los recursos obtenidos pueden tener distintas utilidades:

- Compra y mantenimiento de equipamiento médico
- Capacitación de recursos humanos
- Incentivo y contratación de recursos humanos
- Construcción y mejoras edilicias
- Recursos para mejorar la calidad de atención a los beneficiarios de la salud pública
- Mejora en las condiciones laborales de los centros de salud

- Compras para el funcionamiento del CAPS u hospital (insumos de librería, computadoras o equipos de impresión, artículos de limpieza, mobiliario, servicios de mantenimiento de equipos electrónicos)
- Otras posibilidades de uso: compra y mantenimiento de equipos de comunicación, compra de equipos de bombeo de agua u obras de perforación, tendido de red eléctrica para el efector, instalación de Gas Natural, reparación de accesos a los efectores, compra de implementos para la seguridad del efector.

Las Unidades de Gestión del Seguro Provincial (UGSP) contratan prestaciones de su Red Pública de Efectores y luego transfiere recursos enviados por la Nación a esos prestadores de acuerdo a un nomenclador del Plan Nacer, con valores ya acordados previamente. Los servicios están incluidos en un conjunto prestacional básico (CPB) cuyo nomenclador será valorizado por cada provincia. Los precios fijados para cada una de las prestaciones serán únicos y regirán para todo el territorio provincial. Además, cada provincia inscribirá a su población, realizará un padrón que luego de ser chequeado con el padrón de la seguridad social nacional y con el de la obra social provincial, será remitido a la nación quien transferirá a las provincias una cápita por cada uno de los beneficiarios inscriptos. También cada provincia crea un Seguro de Salud Materno infantil. Las transferencias serán uniformes para todas las provincias, debiendo la UGSP abrir una cuenta especial para este programa. La Nación además de la transferencia per cápita, asignará recursos a las provincias para capacitación, asistencia técnica, educación para la salud, participación social y equipamiento en el ámbito público.

Para dar comienzo a la implementación del Programa, la Nación firmó con las provincias un Convenio Marco donde se explicitan los deberes y obligaciones de las partes, así como Compromisos Anuales que serán renovables periódicamente. Las provincias deben a su vez categorizar la oferta prestacional, según estándares nacionales acordados oportunamente para asegurar la calidad de las prestaciones. Por lo tanto para que un CAPS o un Hospital reciban los beneficios de este Plan debe contactarse con las UGSP; firmar un convenio de los servicios a prestar y presentar informes prestacionales. Los Municipios también por medio de la firma de un convenio con las UGSP pueden ser incluidos; deberán inscribir a su población y realizar un padrón que será actualizado mensualmente. Cada beneficiario tendrá un efector de la Red Pública, en el que habitualmente se atiende o se encuentre más cerca de su domicilio. Así, cada efector formará su padrón y podrá luego brindar servicio y liquidar las prestaciones realizadas a sus beneficiarios.

El Ministerio de Salud de la Nación, crea la Unidad Ejecutora Central (UEC) dependiente de la Secretaría de Programas Sanitarios, encargada de regular, fiscalizar, del financiamiento y asistencia técnica. La UEC controlará por medio de indicadores (trazadoras), el cumplimiento de los objetivos del programa y de las metas propuestas. Se prevé además un sistema de auditoría externa para ambas unidades ejecutoras y una fuerte participación comunitaria y control social.

Los efectores tienen como derecho recibir de las UGSP los fondos para una mejor calidad de atención de sus beneficiarios.

Y sus obligaciones son:

- Brindar gratuitamente las prestaciones previstas en el nomenclador del Plan Nacer
- Respetar las medidas sanitarias vigentes y que tengan por objetivos la reducción de las tasas de mortalidad materno- infantil.
- Alcanzar los objetivos sanitarios que determine la UGSP
- Mantener por cada beneficiario al que le preste un servicio una historia clínica actualizada.
- Utilizar los formularios establecidos por el plan (Formulación de Asignación de Fondos, Liquidación de Prestaciones y los distintos informes prestacionales).
- Remitir a la UGSP los informes que disponga el Plan Nacer.
- Liquidar mensualmente y dentro de los diez primeros días las prestaciones efectivamente brindadas a los beneficiarios con los valores que rijan para la provincia.
- Garantizar el libre acceso de los profesionales y auditores de la UEC, de la GSP y de la auditoría externa concurrente del Plan.
- Actuar como agente de inscripción de los beneficiarios y cumplir con el Plan de captación activa dispuesto por la UGSP.
- Cumplir con las directivas de las campañas de comunicación y con los mecanismos de participación de los beneficiarios.
- Aceptar el régimen de penalidades y débitos acordados con la UGSP

### **Beneficiarios**

Son beneficiarios del Plan Nacer las mujeres embarazadas y puérperas, y los niños de hasta 6 años de edad sin obra social. Para inscribirse, los beneficiarios deben presentar su documento nacional de identidad y llenar la ficha de inscripción, después de lo cual les es entregada la constancia de inscripción.

Los beneficios de las mujeres embarazadas incluyen:

1. Prueba de embarazo
2. Cinco controles de embarazo:
  - Pesar y medir a la embarazada,
  - Revisar las mamas,
  - Medir la panza,
  - Escuchar los latidos del bebé, y
  - Hacer un papanicolau.
3. Educación e información sobre:
  - Cuidados durante el embarazo, luego del parto y del recién nacido,
  - Situaciones en las que debe consultar con urgencia durante el embarazo y luego del parto,
  - Lactancia materna, su importancia y cómo dar de mamar.
  - Actividades para reducir el tabaquismo, y
  - Consejería sobre métodos anticonceptivos.
4. Análisis de sangre y orina: Grupo sanguíneo, sífilis, Chagas, SIDA, cultivo de orina, etc
5. Vacunas: Dos dosis de vacuna doble (tétano y difteria) en el embarazo y una dosis de vacuna doble viral (sarampión y rubeola) luego del parto
6. Dos ecografías,
7. Parto atendido por especialistas en el hospital,

8. Atención del recién nacido,
9. Derivación en caso de ser necesario a médicos especialistas, nutricionistas, asistente social o psicólogo,
10. Odontología.

Los beneficios de los niños incluyen:

1. Atención del recién nacido,
2. Controles clínicos. Frecuencia de los controles:
  - A la semana del nacimiento: 1 control
  - De 1 a 6 meses: 1 control cada mes,
  - De 6 a 12 meses: 1 control cada 2 meses,
  - De 1 hasta el año y medio: 1 control cada 3 meses,
  - Del año y medio hasta los 3 años: 1 control cada 6 meses,
  - De 3 a 6 años: 1 control por año.
3. Consejos a los padres sobre:
  - Promoción de la lactancia materna,
  - Pautas de alimentación y crianza
  - Consejos para la prevención de accidentes, intoxicaciones y muerte súbita,
  - Recomendaciones para la promoción de la salud,
  - Consejos para saber cuándo ir urgente al médico,
  - Consejería buco-dental
4. Oftalmología: Una consulta a los 5 años
5. Odontología: A partir del año y hasta los 6 años, 1 consulta anual
6. Vacunas, según calendario nacional.

La gestión del Plan Nacer en Nación es supervisada y controlada de la siguiente manera:

El Plan Nacer cuenta con mecanismos de monitoreo, supervisión, auditoría y evaluación que favorecen la transparencia y permiten que el programa alcance mejores resultados.

Con la puesta en marcha de estas acciones el Plan Nacer genera datos a nivel regional, provincial, departamental y por establecimiento, que posibilitan un seguimiento nominado de la atención que recibe la población bajo programa.

### **Monitoreo**

Las tareas de monitoreo tienen como objetivo la supervisión y control de gestión del Plan Nacer, incluyendo diferentes indicadores y metodologías de relevamiento de la información y medición de resultados.

Existe un equipo de la UEC del Plan Nacer el cual se encarga de que las tareas de supervisión del funcionamiento de los Seguros Provinciales estén cubiertas, aunque se considera apropiado que para ciertas tareas se contraten firmas o profesionales especializados. Además el programa trabaja con una auditoría concurrente.

Tareas básicas de monitoreo:

- Diseño de un tablero de comando del Plan Nacer, incluyendo las variables críticas para el control del mismo.
- Mantenimiento del tablero de comando con la frecuencia que la información requiera.
- Análisis de la evolución del programa, alerta temprana de problemas y sugerencia de acciones correctivas.

### **Supervisión interna**

Las acciones de supervisión interna abarcan: el control financiero y de la gestión administrativa, la verificación del cumplimiento de las metas trazadoras y el control del padrón (la cantidad de inscriptos).

### **Auditoría**

Existen dos instancias de auditoría:

- Una financiera a nivel de la Nación, que de acuerdo con la Ley N° 24.156 está a cargo de la Auditoría General de la Nación.
- Una externa concurrente que verifica el grado de cumplimiento de las normas del Plan Nacer y de los procesos críticos de la gestión. Se realiza por consultoras privadas contratadas de acuerdo a los procedimientos del Banco Mundial, que financia el programa.

### **Evaluación de Impacto**

La evaluación de impacto del Plan Nacer mide el cambio de los aspectos críticos de la salud materna infantil. Esta evaluación da cuenta de los resultados alcanzados por la presencia del Plan Nacer a través de la implementación de Seguros de Salud Materno Infantil Provinciales.

Busca medir los siguientes efectos:

1. El impacto en el comportamiento de los establecimientos de salud que prestan servicios de atención primaria de salud.
2. El impacto en la cobertura y la calidad de los servicios de atención primaria a mujeres embarazadas y a niños/as menores de 6 años.

3. El cambio en los resultados sanitarios de mujeres embarazadas, y a niños/as menores de 6 años.

Los resultados derivados de esta evaluación, permiten mejorar el diseño del programa y su efectividad; así como informar sobre los logros del mismo. La rigurosidad metodológica aplicada a la evaluación de impacto del Plan Nacer ha merecido reconocimiento internacional lo que ha permitido contar con fuentes de financiamiento adicionales. Estas han decidido contribuir con este estudio inédito para América Latina. Entre ellas, el Fondo Español SIEF (Spanish Impact Evaluation Fund) y el Fondo Noruego HRBF (Health Results Based Financing).

### **Metas sanitarias en la Provincia de Buenos Aires**

Las metas sanitarias o trazadoras comprenden los indicadores a través de los cuales se evalúa la ejecución del plan en forma cuatrimestral. Estas incluyen:

#### 1. Captación temprana de la embarazada

Comprende la fecha de la primera consulta antes de la semana 20 de la gestación.

Medición cuatrimestral:

Nº de mujeres embarazadas elegibles que durante el cuatrimestre reciben su primer control prenatal antes de la semana 20 de gestación

Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles

#### 2. Efectividad de atención del parto y atención neonatal

Incluye un registro de APGAR a los 5 minutos del nacimiento mayor de 6.

Medición cuatrimestral:

Nº de Recién Nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles con Apgar a los 5' mayor de 6

Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles

#### 3. Efectividad de cuidado prenatal y prevención de prematuridad

Comprende el registro de un peso de nacimiento igual o mayor de 2500 gramos.

Medición cuatrimestral:

Nº de Recién Nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles con peso de nacimiento superior o igual a 2500 grs

---

Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles.

#### 4. Efectividad de Atención Prenatal y del Parto

Incluye un análisis de VDRL durante el embarazo y vacunación antitetánica vigente

Medición cuatrimestral:

Nº de partos en el cuatrimestre de madres elegibles con VDRL en el embarazo y vacuna antitetánica previa al parto

---

Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles

#### 5. Auditoria de Muertes Infantiles y Maternas

Comprende la evaluación del proceso de atención de los casos que finalizaron en muertes maternas o infantiles.

Medición cuatrimestral:

Nº de auditorias de muertes realizadas entre la fecha de muerte y el último día del cuatrimestre de de las muertes maternas y de niños menores de 1 año elegibles ocurridas en el cuatrimestre inmediato anterior

---

No de muertes maternas y de niños menores de 1 año elegibles ocurridas en el cuatrimestre anterior

#### 6. Cobertura de Inmunizaciones

Incluye la inmunización de los niños de 11 a 18 meses con vacunación triple viral

Medición cuatrimestral:

Nº de niños elegibles que cumplen 18 meses durante el cuatrimestre que han recibido la vacuna antisarampionosa o triple viral según programa.

---

Numero de niños elegibles que cumplen 18 meses durante el cuatrimestre

#### 7. Cuidado Sexual y Reproductivo

Incluye las púérperas que recibieron consejo de salud sexual y reproductiva antes de los 45 días de ocurrido el parto

#### Medición cuatrimestral:

Nº de puérperas elegibles que recibieron en el cuatrimestre al menos una consulta de conserjería en salud sexual y reproductiva dentro de los 45 días post-parto

---

Numero de recién nacidos en el cuatrimestre de madres elegibles

#### 8. Seguimiento del Niño Sano hasta 1 año

Comprende los niños menores de 1 año con controles al día ajustados a los requisitos básicos de calidad y frecuencia

#### Medición cuatrimestral:

Nº de niños que durante el cuatrimestre cumplieron 12 meses que poseen el cronograma completo de controles y percentiles de peso y talla y perímetro cefálico desde el nacimiento.

---

Numero de niños elegibles que cumplen 12 meses durante el cuatrimestre

#### 9. Seguimiento del Niño Sano de 1 a 6 años

Comprende los niños de 1 a 6 años con controles al día ajustados a los requisitos básicos de calidad y frecuencia

#### Medición cuatrimestral:

Nº de niños que durante el cuatrimestre cumplieron 18, 36 y 72 meses que poseen el cronograma completo de controles y percentiles de peso y talla desde los 12 meses en adelante

---

Total de niños que cumplen 18, 36 y 72 meses durante el cuatrimestre.

#### 10. Inclusión de comunidades indígenas

Incluye efectores con cuadernillos recibidos.

#### Medición cuatrimestral:

Nº de efectores que prestan servicios a la población indígena elegible, con al menos un personal capacitado en el cuidado específico de dicha población

---

Nº total de efectores participantes en la provincia

## **Control de los recursos transferidos**

La utilización de los fondos que trasfiere la Nación son sometidos a diversos mecanismos de control, a través de auditorías internas y externas. De esta forma coexisten en la gestión:

1-La **Auditoría General de la Nación (AGN)**, vigila el desempeño del Ministerio de Salud de la Nación.

2- **Sindicatura General de la Nación (SIGEN)**, órgano de control interno que examina el cumplimiento de las responsabilidades financieras, legales y de gestión asignadas a los distintos integrantes de la organización gubernamental.

3-La **Auditoría Concurrente Externa (ACE)**, promovida por el Banco Mundial, ente financiador del Plan.

5-La **Auditoría de la Unidad Ejecutora Central del Programa Plan Nacer (UEC)**, encargada de controlar la rendición de fondos y cruzar los controles de las otras entidades; verificar y auditar la consistencia del padrón de beneficiarios del PN; auditar el cumplimiento de las metas sanitarias por parte de la provincia y los pagos por prestadores que realiza la UGSP.

Concomitantemente los recursos son vigilados por entes Provinciales:

- La **UGSP**: Analiza que las prestaciones pagadas a los efectores hayan sido efectivamente brindadas (control de facturación y auditoría de terreno).

Es su responsabilidad:

a) Conocer el destino de los fondos transferidos al efector (por Declaración Jurada el efector informa en qué aplicó los mismos).

b) Monitorear el cumplimiento del límite del 50% en pago de incentivos al personal, única restricción de aplicación de fondos por parte del programa (RESOLUCION 461/2006).

- El **Tribunal de Cuentas Provincial** audita:

a) Uso de Fondos por efectores:

-Verifica el cumplimiento de las normas provinciales y/o municipales de adquisiciones, contrataciones y rendición de fondos.

- verifica que la utilización de los recursos se realice dentro de las categorías de gastos elegibles autorizadas por el Ministerio o Secretaría de Salud pública.

b) Mantenimiento de Gasto Provincial de Salud:

- Verificar el presupuesto Provincial ejecutado en finalidad salud para los ejercicios, analizando si las sumas y porcentajes destinados a salud se hayan mantenido durante los ejercicios.

c) Co- Financiamiento Ejercicio 2009 (Provincias NOA-NEA)

- La Provincia y la Nación co-financian el programa. A partir del 4to año de implementación del PN la provincia deberá financiar con recursos provinciales

el 30% de las transferencias capitadas, debiéndose auditar el cumplimiento de la obligación por parte de la provincia.

El Plan Nacer se distingue por estrategia de **aseguramiento público en salud**, y su política de **financiamiento basado en resultados**, esto es, condiciona la asignación de recursos al logro de resultados de salud previamente establecidos, posibilitando una mayor transparencia en el proceso de utilización al asociar fondos invertidos con metas alcanzadas.

Durante el periodo 2004-2011 el Plan va incorporando la ampliación secuenciada del nomenclador:

2004 Atención Primaria de la Salud

2010 Alta complejidad: Cardiopatías Congénitas

2011 Prestaciones de tratamiento ambulatorio

2011 Cuidado de embarazo de alto riesgo y neonatología

La Presidente de la Nación junto con el Ministro de Salud de la Nación comunicaron el 06 de Agosto de 2012 que se incorpora al Plan Nacer la atención a niños de 6 a 19 y a mujeres de 20 a 64 con lo cual también en la Provincia de Buenos Aires no solo reduciría la mortalidad materna, sino también la reducción de casos de cáncer de mama y cuello uterino.

### **El Programa SUMAR es la ampliación del Plan Nacer**

Los resultados obtenidos por el Plan Nacer motivaron a profundizar y ampliar esta estrategia de salud a través de la incorporación de nuevos grupos poblacionales y nuevas prestaciones.

Población bajo Programa

- Niños y niñas 0 a 5 años.
- Niños/as y adolescentes 6 a 19 años.
- Mujeres embarazadas.
- Mujeres de 20 a 64 años.

### **Los objetivos 2012-2015 del Programa SUMAR**

- Continuar disminuyendo la tasa de mortalidad infantil.
- Contribuir a la disminución de la tasa de mortalidad materna.
- Profundizar el cuidado de la salud de los niños/as en toda la etapa escolar y durante la adolescencia.

- Mejorar el cuidado integral de la salud de la mujer, promoviendo controles preventivos y buscando reducir las muertes por cáncer cérvico uterino y por cáncer de mama.

### Impacto esperado

- Brindar cobertura explícita de salud a la población más vulnerable.
- Mejorar el acceso a la salud de la población.
- Fortalecer los Hospitales y Centros de Salud públicos.
- Fomentar la equidad y promover la igualdad.
- Concientizar y promover el ejercicio efectivo de los Derechos de la Salud.
- Promover la participación social y la transparencia en el uso de los recursos.

El Programa SUMAR, sentado sobre los pilares del Plan Nacer, constituye una verdadera política de Estado donde el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales han acordado objetivos comunes, articulado y sincronizando esfuerzos, auto-imponiéndose metas para aumentar la inclusión y la equidad en salud.

*Lo que se puede observar con la implementación del Plan Nacer es el cambio en el modelo de financiamiento, el cual podemos visualizar en el siguiente cuadro:*

Modelo burocrático de  
Financiamiento por presupuesto

**VS**

Modelo basado en financiamiento  
por resultados

Cumplimiento de reglas	Incentivos
Asignación centralizada de recursos	Responsabilidad de gestión descentralizada
Focos de insumos y procesos	Foco en resultados
Foco de recaudación y gasto global	Foco de impacto en resultados de salud y en satisfacción de usuarios
Sistemas de información cerrados e incompletos. Débiles mecanismos de control y monitoreo.	Sistema de información en tiempo real. Supervisión y Auditoría alertas que posibilitan el control social

## Conclusión

Como corolario del presente trabajo podemos inferir que en un país como Argentina, para poder introducir el modelo de presupuesto por resultados no es tarea fácil. Ya que habiéndose implementado en varios países de América Latina, los resultados no han sido como en los países desarrollados del primer mundo que lo venían aplicando.

El proceso de desarrollo de los sistemas de Presupuesto por Resultados en América Latina y la experiencia en los países de la OCDE, ha permitido identificar una serie de condiciones claves para el desarrollo de Presupuesto por Resultados que se resumen como: **condiciones institucionales, motivación, capacidades y apoyo legislativo**, tal situación expuesta oportunamente en el presente trabajo. Es dable destacar que para poder llevar adelante la implementación del presupuesto por resultados se debe producir un cambio radical en todo el sistema, que estén convencidos que si se dan todas las condiciones es una muy buena herramienta para cumplir con los objetivos de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, pero para que ese cambio prospere los actores políticos tienen que estar interesados y capacitados para llevarlo adelante.

Por lo tanto para que el modelo sea efectivo es necesario: un desarrollo amplio en sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño de las instituciones públicas, una adecuación del sistema presupuestario para incorporar la información sobre resultados a la toma de decisiones, el desarrollo de mecanismos institucionales capaces de motivar una gestión de las instituciones hacia el logro de resultados y la generación de espacios de flexibilidad en la administración financiera que facilite la gestión de las entidades para el logro de resultados.

Para introducir el presupuesto por resultados se debe tener en cuenta:

- Una vinculación efectiva de la información sobre desempeño a la toma de decisiones. Sin embargo, la forma precisa que adopte este vínculo y el peso específico de cada uno de los cuatro componentes del sistema debe ser capaz de responder a la institucionalidad y la realidad de cada país. Ello se refleja en la existencia de modelos alternativos de Presupuesto por Resultados en diversos países del mundo;
- La especificidad del modelo de Presupuesto por Resultados a la realidad de cada país también se refleja en las principales experiencias en la materia en países de América Latina. Al aplicarse en estados que no han alcanzado el mismo nivel de maduración de sus sistemas políticos y sus estructuras burocráticas, las reformas en esta materia deben ser capaces de combinar el énfasis en la efectividad que es característico del enfoque de la nueva gerencia pública con los avances adicionales en materia de transparencia.

Para implantar un sistema de Presupuesto por Resultados es necesario generar *cambios en el comportamiento de los agentes* que intervienen en el proceso presupuestario. Para ello debe intervenir sobre los diversos subprocesos y etapas del ciclo presupuestario;

\* Los logros del Presupuesto por Resultados están principalmente relacionados con cambios en la cultura organizacional en los estados. Para producir estos cambios, todas las experiencias prácticas han requerido un extenso proceso de implantación así como reformas complementarias en la administración financiera pública, los sistemas de planificación, la contabilidad pública y la distribución de responsabilidades de gestión, entre otros; y

\* La extensión y profundidad de estos cambios no demanda necesariamente un plan comprehensivo, capaz de dar cuenta al detalle del modelo y su proceso de implantación. Más bien se requiere claridad conceptual en cuanto a los objetivos que se persiguen, y la capacidad para evaluar y corregir sobre la marcha.

Para poder llevar adelante este sistema es imprescindible un cambio radical en la cultura de todos administradores y los administrados, tienen que estar convencidos de que capacitándose y capacitando se van a poder obtener muy buenos resultados en el desarrollo de esta técnica de presupuesto.

Lo importante desde mi punto de vista es que al utilizar la planificación estratégica como instrumento para elaborar el presupuesto por resultados, no se debe dejar afuera de todo esto a la planificación táctica y a la operativa como sus pilares fundamentales para el logro de los objetivos planteados.

*La Planificación estratégica* es aquella planificación a largo plazo que enfoca a la organización como un todo. Los administradores consideran a la organización una unidad total y se preguntan a sí mismos qué debe hacerse a largo plazo para lograr las metas organizacionales. Este largo plazo es un periodo de entre 3 y 5 años hacia futuro.

En el ámbito público es una herramienta que nos ayudará al establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que necesitamos para lograr los resultados esperados, por lo tanto debe ser un proceso simple e incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas en el proceso presupuestario. Desde esta perspectiva, debemos contar con estándares de confiabilidad para identificar aspectos claves que apoyen la gestión organizacional, tales como la definición de la Misión, Objetivos Estratégicos, Estrategias, definición de metas e indicadores.

*La Planificación táctica* consiste en formular planes a corto plazo que pongan de relieve las operaciones actuales de las diversas partes de la organización. Esta planificación abarca un año o menos y los administradores la usan para describir lo que las diversas partes de la organización deben hacer para que tenga éxito dentro de ese periodo.

La Planificación estratégica y táctica están altamente relacionadas, ya que la táctica debe concentrarse en el corto plazo a fin de ayudar a la organización a que logre sus objetivos a largo plazo, determinados por la planificación estratégica.

La Planificación Operativa son los objetivos, premisas y estrategias de una organización y determinan la búsqueda y la selección del producto o

servicio. Después de seleccionar el producto o servicio final se determinan las especificaciones y se considera la posibilidad tecnológica de producirlo. El diseño de un sistema de operaciones requiere de decisiones relacionadas con la ubicación de las instalaciones, el proceso a utilizar, la cantidad y calidad del bien o servicio.

Los sistemas de administración de las operaciones muestran los insumos, el proceso de transformación, los bienes o servicios y el sistema de retroalimentación.

Esta planificación se rige por los lineamientos establecidos por la planificación táctica y su función consiste en la formulación y asignación de actividades más detalladas que deben ejecutar los últimos niveles jerárquicos de la organización, por lo general, determinan las actividades que debe de desarrollar el elemento humano, los planes operativos son a corto plazo y se refieren a cada una de las unidades en que se divide un área de actividad.

Respecto al Plan Nacer queda mucho camino por recorrer en la Provincia de Buenos Aires ya que si bien se han logrado mejores resultados desde su implementación, evaluar el impacto de los servicios prestados hoy lleva un duro trabajo para quienes tienen en sus manos esa tarea. Y es de destacar que el sistema deja de utilizarse en los municipios donde no hay control alguno, donde se giran los fondos y no se realiza un seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados. Es por eso que se destaca nuevamente que se necesita un gran cambio en la cultura de los administradores y administrados para poder implementar con gran éxito los objetivos que se plantea cumplir el Plan Sumar.

## Bibliografía

- Humberto Petrei, Presupuesto y Control-Pautas de reforma para America Latina- 1997
- Roberto García López y Mauricio García Moreno Banco Interamericano de Desarrollo- La Gestión por resultados para el desarrollo- Avances y desafíos en America Latina y el Caribe 2010.
- Alicia Oliver Alberti, Hacia la mejor técnica presupuestaria
- Makón, La Reforma del Sistema Presupuestario- Revista 29 ASAP- abril 1997
- Universidad Nacional de Río Cuarto-Administración y contabilidad Pública- La Ejecución presupuestaria Capitulo 5.
- Mario Marcell, Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados -BID Red de gestión y transparencia de la política pública. 2009
- Anna Tarrach i Colls, El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos claves- Consultora para el sector público- 2010.
- MECON Sistema presupuestario público.
- Ricardo Martener. CEPAL- Planificar y Presupuestar en America Latina, 2008
- Guillermina Rodríguez, Foro Permanentes de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la Republica Argentina -Elementos Conceptuales del Presupuesto por Programas orientado a Resultados- 2011.
- ILPES-CEPAL- Panorama de la gestión Pública en America Latina en la hora de la desigualdad. 2011
- IELPES-CEPAL Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de desempeño en el Sector Publico 2009
- MECON, Sistema Presupuestario Público en Argentina. Centro de Capacitación y Estudios. Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción. República de Argentina.
- RESDAL, El presupuesto público: un lenguaje que se puede aprender.
- [www.ms.gba.gov.ar](http://www.ms.gba.gov.ar) Plan Nacer
- [www.msal.gov.ar](http://www.msal.gov.ar) Plan Federal de Salud 2010-2016.
- Mario Marcell, Gestión y Presupuesto por Resultados- 2006
- Ley de Administración Financiera 24156 y su decreto y la ley 13767
- Econ. FLORO RUMICHE CHUNGA Seminario Transferencia Municipal en el Nuevo Contexto Nacional-Gestión Por Resultados-
- Fabricio Paredes G, Presupuesto Publico Aspectos Teóricos y Prácticos- Edición 2006-
- Carlos Matus, Marcos Markon y Victor Arreche, Asociación Venezolana de Presupuesto Publico-Venezuela 1978-
- Indicadores presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto [www.mecon.gov.ar/onp](http://www.mecon.gov.ar/onp)
- Gabriel Filc, Carlos Scartascini, El Presupuesto por Resultados en America Latina BID 2010

