

UNIVERSIDAD FASTA  
Facultad de Ciencias Económicas

SEMINARIO DE GRADUACIÓN  
“El Presupuesto en la Municipalidad de  
General Pueyrredón”

Alumno: María Eugenia Garcia Herrada

Tutor: Cdor. Pablo F. Vittar Marteau

Docente: Lic. Amelia Ramirez

Año 2001



BIBLIOTECA  
CAJA N.º  
E-11

Quiero agradecer a mi mamá, por acompañarme, por estar conmigo en todo momento, siempre dispuesta a ayudarme y brindarme todo su amor.

A mis hermanos. A Ariel, por su comprensión y compañía.

A Pablo Vittar, gracias por guiarme y alentarme con este trabajo, por tu tiempo, por tu confianza.

A la Universidad FASTA y al Centro Educativo en general por compartir tantos momentos de mi vida.

A Miriam que compartió conmigo paso a paso mi carrera.

A mis amigos, y especialmente a mis compañeros de estudio.

A todos los que me acompañaron,

**MUCHAS GRACIAS**

**ABSTRACT:**

La ausencia de recursos suficientes para financiar las innumerables demandas sociales, está generando que en el Sector Público se deban realizar esfuerzos dirigidos a mejorar su asignación en objetivos de mayor prioridad y relevancia social.

En este sentido se hace necesario darle mayor importancia a las tareas de planificación y programación, lo que implica pensar por anticipado acciones a desarrollar, para satisfacer los objetivos fijados, que en el caso de los Municipios no es, ni más ni menos que satisfacer los intereses de la comunidad.

El planeamiento en una organización usa distintas herramientas y una de ellas, la más importante es el Presupuesto.

La administración del Sector Público en general y en particular el municipal, se encuentra muy retrasado en la incorporación de modernos instrumentos en materia de planificación y presupuestación.

El presupuesto se concibe y utiliza en la actualidad casi exclusivamente como un acto legislativo y un instrumento administrativo, que cumple las pautas establecidas por el sistema legal que lo contempla.

Ante la situación actual del Municipio de General Pueyrredón planteo este trabajo de investigación, teniendo en cuenta las características que lo determinan.

Considero que hay que cumplir con los requisitos legales pero que es necesario instalar una cultura de presupuesto, con participación y compromiso, la que deberá plasmarse en las técnicas de previsión de gastos por programa, en las de programación de la ejecución presupuestaria y en las de evaluación y análisis sistemático de los resultados alcanzados.

## **DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

**TEMA:** Presupuesto de la Municipalidad de General Pueyrredón

**PROBLEMA:**

Cómo complementar el cumplimiento de las normas legales de la Administración Pública, provinciales y municipales, con una estructura presupuestaria que permita una adecuada planificación financiera, control de costos y de gestión.

**OBJETIVO GENERAL:**

Determinar cómo complementar el cumplimiento de las normas legales de la Administración Pública, provinciales y municipales, con una estructura presupuestaria que permita una adecuada planificación financiera, control de costos y de gestión.

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- 1) Analizar cuáles son los requisitos legales que debe cumplir el presupuesto.
- 2) Desarrollar cuál es la situación actual en la Municipalidad de General Pueyrredón con relación al método utilizado para la confección del presupuesto.
- 3) Estudiar la técnica presupuestaria a aplicar.
- 4-1) Analizar las bases teóricas y metodológicas sobre las que se basa.
- 4-2) Analizar las ventajas de su implementación.
- 4) Determinar cómo se debe confeccionar el presupuesto para que brinde información para la toma de decisiones.
- 5) Determinar la forma de realizar control de gestión, elaborar indicadores que faciliten la verificación de la gestión presupuestaria y el control.

6) Lograr que la gestión de la Administración Pública se realice con economicidad, eficiencia y efectividad.

HIPÓTESIS:

La implementación del presupuesto por programas en la Municipalidad de Gral. Pueyrredón permite cumplir con las normas legales y obtener información de gestión.

VARIABLES:

\*Variable independiente:

-la implementación del presupuesto por programa

INDICADORES:

- ⇒ Existen objetivos (programas) con determinadas metas y tiempo establecido de ejecución.
- ⇒ Gasto cuantificado, producción física y financiera.
- ⇒ Existen centros de gestión responsables de la producción (unidades ejecutoras).
- ⇒ Análisis de alternativas de combinación óptima de los recursos.
- ⇒ Existen categorías programáticas.
- ⇒ Medición de la Producción Pública.

\*Variables dependientes:

- cumplir con las normas legales
- obtener información de gestión.

INDICADORES:

- ⇒ Existe concordancia con lo definido en la “Ley Orgánica de las Municipalidades”.
- ⇒ Información por ej. -de la evolución del gasto con relación al cumplimiento de los programas.
  - análisis de costos.
- ⇒ Se establecen unidades de medida y metas para realizar el análisis de gestión.
- ⇒ Existen indicadores de la gestión presupuestaria.

## **INTRODUCCIÓN**

### *Marco Teórico*

Las personas necesitan alimentarse, vestirse, recibir una educación, etc.; para ello tiene unos recursos o ingresos que siempre son insuficientes a la hora de conseguir todos los bienes y servicios que desean para satisfacer sus necesidades. También el conjunto de personas, o sea la sociedad, tiene necesidades colectivas, como las carreteras, la defensa, la justicia, etc., y, al igual que ocurre con las personas individuales, también tiene más necesidades que medios para satisfacerlas. La Economía se ocupa de las cuestiones que se generan en relación con la satisfacción de las necesidades de los individuos y de la sociedad.

Estudia la forma en la que los individuos y la sociedad efectúan las elecciones y decisiones para que los recursos disponibles, que siempre son escasos, puedan contribuir de la mejor forma a satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la sociedad.

Las actividades que se desarrollan en el seno del sistema económico pueden dividirse en dos esferas de intereses o en dos órdenes institucionales: *el público o el privado*.

Entonces, en el contexto económico actual se interrelacionan sector privado y sector público:

a) El **sector privado** en el que se produce una parte importante de los bienes dominado prevalentemente por un sistema de asignación de recursos productivos y de bienes de consumo por medio del mercado. Las motivaciones de los sectores de empresas y de familias e instituciones privadas sin fines de lucro provienen en términos generales de decisiones libres de las respectivas unidades.

Las empresas realizan dos funciones básicas; por un lado, elaboran o transforman bienes y recursos y los venden y, por otro lado compran recursos en el mercado de factores. Esta compra y venta la realizan guiadas por un objetivo: el de maximizar sus beneficios, esto es, la diferencia entre los ingresos obtenidos por la venta de bienes o servicios y los costos incurridos básicamente al contratar recursos.

Este objetivo, la empresa, lo pretende alcanzar sometida a la restricción impuesta por la tecnología.

En el seno de las empresas se coordina la actividad de varios sujetos (trabajadores, capitalistas y empresarios) con el fin de generar la producción de un bien o un servicio en cuyo consumo no están directamente interesados. Su objeto es vender el producto en un mercado, actuando con ánimo de lucro, y repartir el producto obtenido de la venta entre los colaboradores de la empresa.

b) El **sector público** sumamente importante para la satisfacción de las necesidades públicas, donde predominan las decisiones políticas para asignar bienes y servicios; es decir los gastos e ingresos están sujetos a un control deliberado.

Esta distinción se realiza porque en cualquier sociedad moderna, sea cual sea su configuración política, el sector público realiza funciones económicas de importancia fundamental.

Hasta principios del siglo XX era frecuente señalar que el gobierno se debería cuidar fundamentalmente de la seguridad y defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad. Asimismo, debería garantizar las condiciones para que las actividades puramente económicas se desarrollaran sin obstáculo. Se creía que la función del Estado consistía en el establecimiento de un marco jurídico-institucional en tanto que los individuos y los grupos privados serían los verdaderos responsables de la actividad económica del sistema.

A lo largo del siglo XX las funciones públicas se han ampliado y diversificado, y el Estado ha dejado de ser un mero guardián del buen desarrollo de la actividad económica, para convertirse en un verdadero agente económico. Con frecuencia, el sector público actúa como empresario y ofrece ciertos bienes, los denominados bienes públicos, tales como servicios de defensa nacional, que la empresa privada no puede ofrecer. Asimismo, el sector público coordina y regula el mercado a la vez que establece una política económica, tratando de alcanzar unos objetivos generales, como pueden ser: el crecimiento del producto nacional, el pleno empleo de los recursos y la eficiente asignación de los mismos, la estabilidad de los precios y una justa distribución de la renta.

*El sector público es productor de bienes y servicios públicos. Efectúa también transferencias y su medición indica la tendencia en la función redistribuidora del ingreso a través del gasto.*

Por la tanto la actividad de las organizaciones públicas debe ser considerada como productiva, debiendo medir la misma en forma cuantitativa y cualitativa.

El SECTOR PÚBLICO está constituido por todos los organismos que pertenecen al Estado y que tiene por finalidad satisfacer necesidades públicas.

Entendemos que es necesario cuando se habla del Estado, definir que se entiende por organización administrativa del estado y administración financiera.

La Organización Administrativa del Estado.

Como introducción se considera oportuno definir organización y administración.

El concepto de Organización lleva implícito tres conceptos relacionados:

a) La unidad social llamada organización que puede ser interpretada como Sistema, entendiendo por tal a los diversos elementos que la componen y sus interdependientes.

b) La estructura de dicho ente, o sea las interrelaciones básicas que existen entre los elementos componentes.

c) El proceso organizativo, las actividades encaminadas a dar forma –estructurar –, adecuar –reestructurar- y en general hacer funcionar –planes, programas, normas y procedimientos –el Sistema Organización en su conjunto.

En tanto que Administrar es combinar de manera óptima los recursos de un ente para lograr el cumplimiento de sus objetivos.<sup>1</sup>

Tres funciones de la administración se dan simultánea e interactivamente: planear, coordinar y controlar.

*Planear*: significa establecer las metas, definir las acciones para lograrlas, la oportunidad para realizarlas y los recursos que serán utilizados.

---

<sup>1</sup> Fernandez Calderón, R. **El Presupuesto y la Contabilidad en la Administración Pública**. XV Encuentro de Profesionales en Ciencias Económicas en el Ambito Municipal, año 2000, pag 3.

*Coordinar:* es sincronizar las acciones individuales, conciliar las diferencias entre individuos o áreas, tratar de aglutinar de la mejor manera posible los recursos disponibles.

*Controlar:* se utiliza para medir y evaluar el cumplimiento de los planes preestablecidos.

Las tres funciones citadas suponen cada una de ellas tomar decisiones, y esto último no puede hacerse sin información.

Organización Administrativa. Podrá definirse como una parte auxiliar de la estructura de dirección que suministra conocimientos, consejos y servicios especializados a los funcionarios ejecutivos directos.

La organización administrativa del Estado debe estar sustentada en los principios y normas técnicas de administración generalmente aceptados y reflejado en: El Presupuesto, El Sistema Contable, El Balance General, El Cuadro de Resultados y los Cuadros Anexos.

¿Cómo se organiza nuestro país?

La Argentina es una república Federal según la forma de gobierno dictada por nuestra Constitución Nacional de 1853 y establece un:

- Sector Público Nacional
- Sector Público Provincial
- Sector Público Municipal

Sector Público Nacional y Provincial. Su estructura fue determinada en 1853 y respetada a través de las sucesivas modificaciones (incluida la de 1994). Las Provincias (los Estados) son consideradas autónomas pero, al unirse, transfieren al Gobierno Nacional las funciones y facultades de representación en el ámbito internacional y de legislación y reglamentación de todas las materias inherentes a las relaciones interprovinciales.

La Constitución Nacional establece atributos que son inherentes a las Provincias pero que la Nación puede asumir en casos de crisis o necesidad. Estos

son, entre otros: imponer contribuciones directas, por tiempo determinado y proporcionalmente iguales, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan; disponer la intervención federal a una provincia y revocar esa intervención.

No obstante, y reconociendo que las facultades son originarias de los gobiernos provinciales, reserva a ellos la atribución de dictarse su Constitución Provincial y organizar sus propias instituciones siempre, claro, dentro de las formas acordadas en la norma superior.

Expresamente, y ya acercándonos al tema que nos interesa, dice el art. 5° de la Carta Magna:

“Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal** y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

La Provincia de Buenos Aires tiene su propia constitución en la cual establece el régimen municipal. En la Sección Séptima “Del régimen municipal” Art. 190, establece que la administración y servicios locales en la Capital y en cada una de las partidas que formen la Provincia estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo.

#### Sector Público Municipal.

Estas Jurisdicciones provinciales están compuestas, a su vez, por Municipios, que constituyen la organización con ciertas posibilidades de gobierno más pequeña en el cuadro institucional creado por la Constitución de la República Argentina.

Como vemos más arriba, la misma estructura nacional prevé su conformación y le brinda garantías. Es más, le impone a las provincias, como una de las condiciones para afianzar su autonomía, el aseguramiento del “régimen municipal” en su ámbito territorial.

Acto seguido, deja al arbitrio del poder autónomico provincial la organización del gobierno local y es por eso que las distintas provincias establecieron de manera disímil el régimen municipal, especialmente en lo que se refiere a reconocimiento de

grados de autonomía o sujetándolos a una regulación centralizadora compatible con un concepto meramente autarquista del Municipio.

Es decir que, en la República Argentina, la cuestión municipal es de exclusivo resorte de las provincias.

#### MUNICIPIO - MUNICIPALIDAD

Llegados a este punto, resulta conveniente efectuar una sucinta caracterización de los términos Municipio y Municipalidad.

Antes que nada, debe aclararse que en el presente trabajo se utilizan indistintamente las palabras Municipio y Municipalidad, a pesar de que no tienen un sentido idéntico. El concepto *Municipalidad*, estrictamente definido, constituye el *gobierno ejecutivo de una ciudad*.

Dice Bielsa <sup>2</sup> que *el Municipio es la unidad administrativa más simple y bien podría considerársele como la célula del Estado*.

En tanto, dice Antonio María Hernández (h) <sup>3</sup>, que *es la sociedad organizada políticamente, en una extensión determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica estatal*.

Estas definiciones muestran características propias de todas las organizaciones municipales: vecindad, localización, totalidad e integración.

Para acercarnos a una visión local, a una aproximación de la realidad de Argentina, se completa esta definición con parámetros basados, sobre todo, en el derecho positivo vigente en nuestras provincias.

Entre las principales atribuciones, encontramos las siguientes:

- Cuerpo electoral propio;

---

<sup>2</sup> Bielsa, R. *Principios de Régimen Municipal*., Buenos Aires, 1940, en. Marani, pág. 19.

<sup>3</sup> Hernández, A. M. *Derecho Municipal*.. Tomo I. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1994, en Marani, pág. 18.

- Autoridades electivas propias;
- Competencia territorial;
- Recursos propios;
- Personalidad jurídica;
- Capacidad normativizadora;
- Capacidad de imposición;
- Capacidad de ejecución.

Como puede verse, en la Argentina son amplias las atribuciones que las Provincias le conceden a sus regímenes municipales, una vez que se las ha creado y se les ha definido su marco jurídico general.

Este trabajo tiene como eje de desarrollo a la Municipalidad de General Pueyrredón. Esta Municipalidad está regida por la “Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires” y por un “Reglamento de Contabilidad y disposiciones de administración para las Municipalidades de la Pcia. de Buenos Aires”.

Dentro de la misma nos abocaremos al estudio del Presupuesto, concebido éste como un instrumento necesario de gobierno, y como herramienta para la toma de decisiones.

#### **El Presupuesto.**

En primer lugar, *es una herramienta básica del sistema de planificación*. Hace posible materializar, en el corto plazo, políticas de desarrollo en el ámbito de la producción pública. El presupuesto público, como uno de los instrumentos de la planificación anual operativa, posibilita, a la vez, precisar y concretar los objetivos de mediano plazo y compatibilizar las políticas del Estado en su actividad productiva con las políticas para la coyuntura. Le da, por lo tanto, carácter operativo a las orientaciones de los planes de desarrollo.

En segundo lugar, y derivado de lo anterior, *el presupuesto es un instrumento de planificación económica*. Si bien en forma simple se define a la política económica como el conjunto de normas e instrumentos que el Estado utiliza

para dirigir y orientar el sistema económico, se puede apreciar que, a través del presupuesto público, el Estado define el nivel y composición de la producción e inversión pública, la demanda de recursos reales que requiere la economía, las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que a través del binomio ingreso-gasto pretende alcanzar en las macro-variables del sistema económico.

En tercer lugar, *el presupuesto es una herramienta de administración*. El proceso presupuestario (formulación, discusión, aprobación y evaluación) es un típico proceso administrativo.

Una buena formulación del presupuesto implica una masiva participación de las unidades administrativas, a fin de programar las acciones que les compete realizar, enmarcadas dentro de las políticas presupuestarias globales, sectoriales, regionales e institucionales.

Por otro lado si el presupuesto se lleva a cabo a través de un proceso que guarda un adecuado equilibrio entre la necesaria centralización en la definición de políticas con la descentralización operativa, se puede afirmar que el presupuesto es un eficaz instrumento de administración.

En cuarto lugar, *el presupuesto es un acto legislativo*. A través de una norma –la ley de presupuesto anual- se da vigencia a la política presupuestaria, autorizándose a los distintos organismos públicos a iniciar su ejecución. Este requisito de naturaleza legal se sustenta en el hecho de que, al ser el presupuesto un instrumento al servicio del proceso de desarrollo, el pueblo, a través de sus representantes, debe darle su aprobación.

Por todo “lo que es” y significa el Presupuesto Municipal es necesario que se formule y se conciba como una herramienta de gestión, respetando siempre los requerimientos emanados de las leyes que lo determinan.

## **CAPITULO I**

### **1. Base jurídica del proceso presupuestario municipal-**

En este apartado se revisa brevemente el sustento jurídico del proceso presupuestario en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, reseñando las principales normas existentes en la materia. La Constitución Provincial sancionada el 13 de septiembre de 1994, en la sección dedicada al régimen municipal, menciona algunos principios elementales que aluden a la obligatoriedad del presupuesto, a los mecanismos para la contratación de empréstitos, y a las facultades que detenta el Honorable Concejo Deliberante para la creación de impuestos o bien, para la recaudación de los mismos.

Por ello, se juzga pertinente señalar que la norma provincial que integra la gran dispersión legislativa en materia presupuestaria es la denominada “Ley Orgánica de las Municipalidades”, actualizada y ampliada según la Reforma Constitucional de la Provincia de Buenos Aires del año 1994.

#### **1.1 Normas Legales Básicas**

**Constitución de la Provincia de Buenos Aires.** Sección Séptima. “Del Régimen Municipal”. Capítulo Único. Art. 192.- Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: ...y la quinta atribución determina: “Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas enseguida al Tribunal de Cuentas.

Vencido el ejercicio administrativo sin que el Concejo Deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año

anterior. Las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas y derogadas por otras. El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total. Si aquél no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior. En caso de veto total o parcial, si el Concejo Deliberante insistiera por dos tercios de los votos, el intendente estará obligado a promulgarlo.

Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos.”

### **Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.**

Enuncia los siguientes aspectos vinculados con el presupuesto de los municipios. En efecto, el artículo 34 dentro del Capítulo II “Del Departamento Deliberativo” punto I Competencia, atribuciones y deberes, en el inciso c) Sobre recursos y gastos establece la obligatoriedad que tiene el Concejo todos los años de sancionar, el presupuesto de gastos y el correspondiente cálculo de recursos de la Municipalidad.

#### **1.1.1 Periodicidad del Presupuesto**

*Artículos 34, 35 y 36:* Todos los años, para el subsiguiente, el Concejo sancionará el presupuesto de gastos y el correspondiente cálculo de recursos de la municipalidad, el cual, debe ser remitido por el Departamento Ejecutivo con anterioridad al 31 de octubre.

Esta ordenanza para su aprobación, necesitará simple mayoría de votos de los concejales presentes. El Concejo considerará el proyecto remitido por el Departamento Ejecutivo y no podrá aumentar el monto total.

No habiendo el Departamento Ejecutivo remitido el Proyecto de Presupuesto antes del 31 de octubre, el Concejo podrá, autorizar una prórroga para su remisión a solicitud del Departamento Ejecutivo o bien, proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder el total de la recaudación habida hasta en el año inmediato

anterior.

### **1.1.2 Prórroga y veto del Presupuesto**

*Artículo 37:* El Concejo remitirá al Intendente, el presupuesto aprobado antes del 31 de diciembre de cada año. Si vencida esta fecha el Concejo no hubiera sancionado el presupuesto de gastos, el Intendente deberá regirse por el vigente para el año anterior.

*Artículo 38:* En los casos de veto total o parcial del presupuesto, el Concejo le conferirá aprobación definitiva, de insistir en su votación anterior con los dos tercios del total de los miembros de los Concejales presentes.

En el caso de los gastos especiales, la insistencia deberá hacerse con los dos tercios del total de los miembros del Concejo.

No aprobado el presupuesto o el proyecto de gastos especiales o las ordenanzas impositivas, en segunda instancia del Concejo, quedarán rechazadas en las partes vetadas, supliendo a las mismas ordenanzas del año anterior o que rijan al respecto.

Dentro del Capítulo IV “Del Departamento Ejecutivo” punto I Competencia, Atribuciones y Deberes en el inciso b) establece:

*Artículo 109:* Corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar las ordenanzas impositivas, y el presupuesto de gastos y recursos debiendo remitirlo al Concejo con anterioridad al 31 de Octubre de cada año, en tanto que la sanción definitiva de las mismas es una atribución del Concejo, en los términos del artículo 192, inciso 2º de la Constitución Provincial.

### **1.1.3 Características y Estructura de la Ordenanza de Presupuesto Municipal**

*Artículo 110:* El proyecto de presupuesto comprenderá la universalidad de los gastos y recursos ordinarios, extraordinarios y especiales de la Municipalidad para cada ejercicio.

*Artículo 111:* Los recursos y los gastos figurarán por sus montos íntegros,

vale decir, que éstos no admitirán compensaciones entre sí.

#### **1.1.4 Clasificaciones de recursos y gastos**

*Artículo 112:* Los recursos y los gastos se clasificarán según su finalidad, naturaleza económica y por objeto en forma compatible con los planes de cuentas que utiliza el Gobierno Provincial. Además se deberá prever, en las respectivas finalidades, aperturas de programas que identifiquen los gastos de los principales servicios.

*Artículo 113:* No se harán figurar normas desvinculadas con la naturaleza del presupuesto (en la Ordenanza que sancione al mismo).

*Artículo 114:* El Departamento Ejecutivo podrá dictar el Clasificador de Gastos, enumerando las especies comprendidas en cada rubro del presupuesto. Dicho clasificador formará parte del presupuesto anual que el Intendente eleve al Concejo Deliberante, en cumplimiento a los requisitos de obligatoriedad mencionados en la sección anterior.

*Artículo 115:* Devuelto el proyecto de presupuesto con modificación total o parcial y terminado el período de sesiones de prórroga, el Departamento Ejecutivo convocará a sesiones extraordinarias para su consideración.

Del mismo modo procederá cuando el Concejo no lo hubiere considerado.

*Artículo 116:* No obteniéndose aprobación del proyecto de presupuesto en las sesiones extraordinarias, el Departamento Ejecutivo pondrá en vigencia el presupuesto del año anterior, con las modificaciones de carácter permanente introducidas en el mismo.

*Artículo 117:* Aquí se hace referencia a la potestad que tiene el Departamento Ejecutivo sobre la recaudación de los recursos y de la ejecución de los gastos de la municipalidad con la excepción determinada en el artículo 83, inciso 7.

*Artículo 118:* El presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas al Intendente y al Presidente del Concejo en materia de gastos. Los montos fijados en las partidas no podrán ser excedidos.

#### **Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las**

---

**Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.**

Título I. Departamento Ejecutivo. Disposiciones sobre Economía y Finanzas.  
H. Ordenanza General de Impuestos – Presupuesto – .

*Artículo 54.* Corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar la Ordenanza General de Impuestos, como así también el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos para cada Ejercicio (artículos 192, inciso 5° de la Constitución y 109 de la Ley Orgánica Municipal).

*Artículo 55.* Con anterioridad al 31 de octubre de cada año el Departamento Ejecutivo remitirá al Concejo Deliberante el proyecto de presupuesto anual a regir desde el 1° de enero siguiente (artículos 35, 109 y 173 de la Ley Orgánica Municipal).

*Artículo 56.* El Concejo Deliberante y los Organismos Descentralizados enviarán al Departamento Ejecutivo antes del 1° de octubre de cada año, un anteproyecto de sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de sus facultades, el Departamento Ejecutivo deberá tener en cuenta dichos anteproyectos al preparar el Presupuesto General de la Comuna.

*Artículo 57.* En el Cálculo de Recursos se incluirán todos los rubros de ingresos previstos para financiar el presupuesto.

El proyecto de Presupuesto de Gastos deberá contener la totalidad de los que se prevean para el ejercicio. Ninguno de ellos será omitido ni figurará con monto inferior al que fundadamente le corresponda.

*Artículo 58.* Sancionada por el Concejo la Ordenanza de Presupuesto, corresponde al Departamento Ejecutivo promulgarla y publicarla (artículo 108 inciso 2° de la Ley Orgánica Municipal), sin perjuicio de su facultad de vetarla total o parcialmente (artículo 38 Ley Orgánica Municipal).

*Artículo 59.* Si el Concejo no hubiera aprobado el nuevo presupuesto, el Departamento Ejecutivo pondrá en vigencia el del año anterior, con las modificaciones de carácter permanente introducidas en el mismo (artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal). Considéranse modificaciones de carácter permanente los aumentos de sueldos, bonificaciones, servicios de la deuda, creaciones de cargos y otras especies de duración no circumscripta limitadamente al ejercicio vencido.

En los casos necesario, el Departamento Ejecutivo con intervención del Concejo, deberá restablecer el equilibrio de los recursos y los gastos.

*Artículo 59 bis.* En la formulación del Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos se tendrá en cuenta la clasificación y planes de cuentas que el H. Tribunal de Cuentas establece como modelos 3, 4 y 7.

Asimismo, en las distintas finalidades se realizarán las aperturas de programas en las que se identifiquen los gastos de los principales servicios. (Resolución del H.T.C. del 22/3/95 art. 3°).

## **CAPITULO II**

### **2. Situación actual en la confección del Presupuesto en la Municipalidad de General Pueyrredón.**

El punto de partida para definir el presupuesto público es la necesidad, por parte de las autoridades de la comuna, de satisfacer determinadas demandas de la población mediante la aplicación de los recursos escasos que la misma gestiona. Intuitivamente, podría pensarse que el presupuesto se trata de la enumeración exhaustiva de los gastos y las erogaciones que el Municipio pretende realizar a lo largo del ejercicio, es decir, la expresión en términos monetarios de los planes de gobierno.

Desde otra perspectiva, el presupuesto puede ser concebido como una herramienta de gobierno, dado que a través de su sanción se adoptarán decisiones de diversa índole en el ámbito del sector público municipal, ya que en el documento del presupuesto quedarán plasmadas las prioridades que fueran especificadas por las autoridades. Estas decisiones deberán constituir una unidad coherente, intentando conservar el equilibrio entre los diversos fines, coordinando el accionar de las distintas políticas públicas, inclusive con las provenientes del sector privado.

#### **Confección del Presupuesto**

El presupuesto en la Municipalidad de General Pueyrredón se confecciona respetando ciertas Finalidades que define el Tribunal de Cuentas y Programas Legales.

Se establece un Nomenclador de las Erogaciones, que en el caso del presupuesto de 2001 en el Anexo III se define:

#### **A- Según su finalidad y programa legal.**

*Finalidad 0 – Deliberativa.*

Programa Legal: 01 Administración

Reúne todos los créditos presupuestarios destinados atender diversos requerimientos que implica el funcionamiento del Concejo Deliberante.

*Finalidad 1 – Administración General.*

Programa Legal: 03 Servicio de la deuda

05 Justicia

07 Ad. Gral. sin discriminar

Comprende las erogaciones resultantes de las acciones que el gobierno municipal emprende referidas a adm. tributaria, justicia, prestación de servicios auxiliares a la estructura operativa , amortización y servicio de la deuda.

*Finalidad 2 – Salud Pública.*

Programa Legal: 09 Atención Médica y Ambiental

11 Salud Pública sin discriminar

Agrupar los desembolsos que se originan por la aplicación de medidas destinadas a la asistencia, protección y recuperación de la salud. Como así también los que deriven de la implementación de mecanismos de control del medio físico, biológico y social donde los individuos se desenvuelven.

*Finalidad 3 – Servicios Especiales Urbanos.*

Programa Legal: 13 Alumbrado y Recolección.

15 Control y Seguridad

17 Servicios Urbanos y auxiliares sin discriminar.

Se asigna a esta finalidad las erogaciones generadas por la prestación de los servicios de higiene, atención y mantenimiento de la vía pública, control y seguridad.

*Finalidad 4 – Infraestructura.*

Programa Legal: 19 Obra Vial.

Concentra los egresos ocasionados por la realización de obras básicas de infraestructura.

*Finalidad 5 – Bienestar Social.*

Programa Legal: 21 – Deportes y Recreación.

23- Acción Social.

29- Tierra, Vivienda y Promoción Social.

Comprende todas aquellas erogaciones que procura lograr el mejoramiento de las condiciones sociales de la población.

*Finalidad 6 –. Cultura y Educación*

Programa Legal: 25 – Cultura.

27- Educación.

Resume los desembolsos que se originan de los programas educacionales dirigidos a brindar enseñanza y también acciones culturales.

*Finalidad 7 –. Desarrollo de la Economía*

Programa Legal: 31- Industria, Comercio y Servicios.

Reúne las erogaciones producidas para el cumplimiento de planes de desarrollo industrial y comercial de la ciudad y el Partido, y las actividades de concernientes a la difusión y promoción de los aspectos turísticos.

En este anexo del nomenclador de gastos lo que se establece son finalidades y programas legales, exigidas por la legislación revisada en el capítulo anterior. Los mismos son generales y no hacen referencia a un “producto” (bien o servicio) específico, estudiado y analizado, con ciertos objetivos para ser desarrollados durante ese ejercicio presupuestario, sino que se repiten los mismos todos los años. Si bien, es real que hay necesidades básicas o primarias que satisfacer y existen siempre, tanto éstas como todas las necesidades a satisfacer, transformadas en objetivos a cumplir, deberían ser evaluadas y analizadas cada año. De esta forma al armar el presupuesto se debería plasmar en el mismo los programas de acción.

Las finalidades y los programas legales fijados en el presupuesto en la actualidad no son utilizados para hacer análisis de gestión, se arman casi exclusivamente para la presentación ante el Tribunal de Cuentas.

Por eso planteo que tiene que hacerse un cambio ante esta situación. El Municipio debe ser productor de bienes y servicios y esta situación tiene que estar expuesta en el presupuesto en la forma de su confección, de forma sistemática para que sirva como instrumento de gestión y para la toma de decisiones.

#### **La técnica del Presupuesto Base Cero**

La metodología utilizada en esta Municipalidad *es la técnica de Presupuesto Base Cero*. Esta técnica consiste en un proceso de planeamiento y presupuesto que requiere la total y detallada justificación de la erogaciones a partir de su origen (de ahí el nombre de base cero) y no como incremento de presupuestos anteriores.

#### **Estructura Presupuestaria**

Se estructura básicamente en función de los siguientes elementos y/o

procesos que posibilitan su formulación económica.

*Unidades de Decisión.* Identificación de las áreas responsables de la ejecución, de actividades que por su naturaleza e importancia contribuyen significativamente al logro de los objetivos.

La confección se realiza a través de *Paquetes de Decisión*. Es el documento que identifica y describe una actividad específica. Estos paquetes son agrupados en las distintas finalidades y programas, para que tenga la presentación legal necesaria y obligatoria.

Lo que se determina con esta técnica de presupuesto Base Cero es que cada unidad ejecutora tiene una cantidad de paquetes de decisión determinados, los cuales corresponden a una finalidad y programa legal establecido. La técnica Base Cero asigna recursos a actividades, y el Presupuesto Por Programas los hace en función de productos, enlaza y une las distintas actividades, que según su naturaleza confluyen a conformar procesos productivos, de los que resultan los diversos productos, objeto y razón de la existencia de cada institución.<sup>4</sup>

En este sentido, lo que ocurre es que hay una concepción del presupuesto que mira a las estructuras estáticas, sin contemplar los objetivos políticos, estratégicos y los procedimientos para cumplirlos. Al confeccionar el presupuesto se basa en la estructura actual, cuando en realidad debería ser el resultado de una proyección económica de una determinada gestión de gobierno.

---

<sup>4</sup> Schivndt, Enrique. **Presupuesto Por Programas en la Administración Municipal**. Editorial Estudios Municipales y de Administración, 1995, pag.60.

## **CAPITULO III**

### **3. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

#### **3.1 Principios presupuestarios**

Los principios presupuestarios comprenden una serie de requisitos y postulados que deben cumplirse en una o más etapas del proceso presupuestario. Gran parte de estos fundamentos han constituido la materia prima de mucha de la legislación existente en el campo de la administración financiera, a nivel nacional, provincial y municipal. Algunos de los que aquí se transcriben del texto emanado del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires referente a la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal, formaban parte de la concepción tradicional del presupuesto, mientras que otros son particulares a la *concepción moderna y la técnica de presupuesto por programas*.

##### **3.1.1 Publicidad**

Este principio se refiere a la condición fundamental de que el presupuesto sea conocido a nivel general y particular, para facilitar el control de la acción del Estado por la opinión pública, y para que el sector privado ajuste sus propias actividades en función de la economía del sector público municipal, tanto en lo referente a los gastos como a los recursos, dado que ambos provocarán efectos en la demanda y oferta de bienes y servicios.

##### **3.1.2 Claridad**

Implícitamente contenido en el apartado anterior, este principio es un requisito fundamental de la técnica de presupuesto por programas. La importancia de

la claridad reside en el hecho de que el conocimiento del presupuesto se malogra, si la expresión de las previsiones contenidas en él no son suficientemente explícitas.

### **3.1.3 Exactitud**

Este principio exige que las previsiones del presupuesto, tanto en lo referente a los gastos como a los recursos, sean lo más exactas posible. Ello no excluye la posibilidad de error en todas aquellas cifras que son fruto de estimaciones de eventos futuros: por esto, los errores cometidos involuntariamente o derivados de cambios sobrevenidos en determinadas circunstancias económicas, ameritan, atendiendo a este principio, proponer y sancionar una ordenanza modificatoria del presupuesto.

### **3.1.4 Integralidad o universalidad**

Aquí se exige que el presupuesto contenga, por separado, todos los gastos y los recursos, es decir, que en ningún caso se incluyan los importes netos, deducciones o compensaciones.

### **3.1.5 Unidad**

Este principio expresa la exigencia de que todos los gastos y todos los recursos estén reunidos en un solo presupuesto, por la sencilla razón de que la separación en dos o más presupuestos (además de conspirar contra el principio de claridad), impide el juicio de valoración de la magnitud global del sector público municipal, y dificulta la adecuación de la actividad financiera a un cálculo económico

### **3.1.6 Anticipación**

Tal como su nombre lo indica, el presupuesto debe ser sancionado con anterioridad al comienzo del período para el cual ha de regir. Este principio no

infringe el hecho que alguna previsión del presupuesto deba ser rectificada durante el curso del período presupuestario, por haberse incurrido en algún error de estimación de los gastos o de los recursos, o por haberse producido alguna alteración en las circunstancias en la vida real pero, como se apuntó anteriormente, este factor no viola el principio de exactitud. En general, las medidas remediabiles para el incumplimiento de este principio, varían según la legislación vigente en cada nivel de gobierno, pero la regla general aconseja la prórroga del presupuesto anterior, con algunas modificaciones introducidas a tal efecto.

### **3.1.7 Especificación**

Con relación a este principio, pueden distinguirse tres aspectos: el cualitativo, el cuantitativo y el temporal.

El aspecto cualitativo propicia la especificación detallada de las diferentes partidas del gasto y la respectiva asignación de los recursos. Este principio puede presentar atenuaciones, cuando se utilizan excedentes de recursos no utilizados para un gasto determinado en la partida respectiva, para otro gasto indicado en una partida diferente para el cual la previsión presupuestaria hubiera sido insuficiente.

El principio de especificación en su aspecto cuantitativo exige que se contraigan o realicen gastos sólo hasta el importe de los recursos previstos para ellos en el presupuesto. Aquí también puede atenuarse el rigor del principio, admitiendo mediante ordenanza las transferencias de una a otra partida en el caso del aspecto cualitativo.

En el aspecto temporal, el principio de especificación determina que los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados dentro del período para el cual hayan sido efectivamente promulgados.

### **3.1.7 Anualidad**

Este principio exige la fijación para el presupuesto de un período anual que

puede coincidir o no con el año calendario. Puede haber desviaciones de este principio por razones contingentes como, por ejemplo, el cambio de fecha de iniciación y cierre del ejercicio presupuestario.

### **3.1.8 Equilibrio**

El principio de equilibrio que es fundamental en las Finanzas clásicas, ha sido negado por las Finanzas modernas no sólo por su viabilidad práctica sino también en sus bases teóricas. En primer lugar, en un aspecto formal o contable, el presupuesto ha de estar siempre equilibrado, en el sentido que los gastos efectuados han de contar con la financiación por algún recurso o bien, en última instancia, por alguna operación de endeudamiento. En el caso que los recursos superen los gastos, también existe el equilibrio presupuestario, en la medida que el superávit sea utilizado para el pago de deudas o se destine a la formación de algún fondo especial o a incrementar fondos ya utilizados.

### **3.1.9 Exclusividad**

Hace referencia a la obligación de no incluir en el presupuesto temas que no sean inherentes a dicha materia, a fin de precisar con claridad los límites y preservar la claridad del presupuesto, así como de otros elementos jurídicos.

### **3.1.10 Uniformidad**

Aquí se manifiesta la obligación que todas las reparticiones del sector público municipal tienen para que sus presupuestos se elaboren, aprueben, se ejecuten y se evalúen en los términos que se establecen en la política presupuestaria, la cual debe ser singular, definida y adoptada por la autoridad competente de acuerdo con la ley. Además, debe basarse en un solo método y poder expresarse con uniformidad.

### **3.2 Las técnica de presupuestación “Presupuesto Por Programas”**

La definición de presupuesto por programas es más amplia, por cuanto se considera que, además de la exposición financiera de un programa de gobierno, el presupuesto debe dar cuenta explícitamente de los actos de gobierno, detallando en forma individual los planes que se requieren para la concreción de las políticas preestablecidas, en armonía con las directivas establecidas por las autoridades. En tal sentido, cada dependencia municipal (Honorable Concejo Deliberante, Departamento Ejecutivo, etc.) debe desempeñar un rol como proveedora de bienes y servicios que, en última instancia, permite alcanzar los objetivos de política presupuestaria.

*El presupuesto concebido por programas será una herramienta de carácter informativo para los encargados de la toma de decisiones, donde será posible analizar las prioridades establecidas, los insumos necesarios para la materialización de las mismas y las distintas fuentes de financiamiento disponibles de las erogaciones.*

Es un medio para formalizar la planificación pormenorizada de las metas a alcanzar y de los medios necesarios para su logro. Así, esta metodología propone que se determine, en modo preciso, el costo de los distintos programas como, también, las metas de la actividad del Municipio en cada uno de los programas, de forma tal de hacer posible una buena aproximación al cálculo comparativo de costo – beneficio social.

A modo de introducción, podemos mencionar que esta técnica, también conocida como técnica de planificación, programación y presupuestación del gasto público, procura arribar al presupuesto fiscal como resultado de todo un proceso de identificación de opciones, selección de las alternativas mejores e implementación, mediante la preparación, aprobación y ejecución, de modo que el presupuesto sea un instrumento más amplio para los fines de la política fiscal que en su versión tradicional.

### 3.2.1 La programación presupuestaria

El presupuesto se debe concebir como un proceso mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta y evalúa la producción de bienes y servicios del sector público, así como los recursos reales y financieros que se requieren para llevar a cabo dicha producción.

El presupuesto debe reflejar en todas sus etapas los procesos productivos de las jurisdicciones y entidades públicas. Para ello, es necesario que la técnica presupuestaria permita una clara delimitación de los bienes y servicios que se producen, los recursos reales que se utilizan y los recursos financieros que se requieren para llevarlos a cabo.

En tal sentido, la técnica del presupuesto por programas resulta la más adecuada para demostrar el cumplimiento de políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos que integran el sector público municipal, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con las fuentes de financiamiento.

En el contexto de la metodología del presupuesto por programas se definen un conjunto de categorías programáticas que constituyen, cada una de ellas, una unidad de análisis y de asignación formal de recursos en términos físicos y financieros y a través de las cuales, al cabo de un determinado proceso de producción, resultan productos terminales o intermedios.

Las categorías de programación que se propone implantar en el ámbito municipal son: **programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras**. Dichas categorías guardan entre sí una relación de jerarquía. Existen categorías de mayor nivel, como los programas y proyectos, y categorías de menor nivel, como las obras y las actividades.<sup>5</sup>

Mediante la ejecución de los programas se genera la producción terminal del municipio, esto es, como se dijo, los bienes y servicios que trascienden el ámbito del municipio para satisfacer las necesidades de la comunidad (programa de atención

---

<sup>5</sup> Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. **Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal**. Sistema de Presupuesto, año 2000.

sanitaria, programa de ayuda social, programa de acción cultural, etc.).

Mediante la aplicación de la técnica de presupuesto por programas, la producción del sector público municipal se puede expresar en actividades físico financieras de manera tal que sea posible la identificación de los insumos y centros de costos que concurren en el proceso de producción. De este modo será factible elaborar indicadores de costos, productividad y rendimientos, que simplificarán la toma de decisiones con respecto al gasto y a las fuentes de financiamiento para cada uno de los programas presupuestarios.

Por último, será necesario desarrollar un sistema de evaluación de la ejecución del presupuesto, en términos físicos y financieros, concibiendo indicadores para comprender la naturaleza de los desvíos, mejorar la asignación del gasto y, eventualmente, aplicar medidas remediales.

### **3.2.2 Fundamentos Teóricos del Presupuesto por Programas**

El objetivo central de la técnica del presupuesto por programas es mejorar la programación y ejecución del proceso de producción del sector público y fundamentalmente, lograr la asignación eficiente de los recursos reales y financieros a fin de obtener determinados niveles de cantidad y calidad de bienes y servicios producidos.

Contrariamente a los sistemas: Tradicional que presupuesta “insumos”- las cosas que el gobierno compra -; o Base Cero que asigna recursos a actividades: el Presupuesto por Programas lo hace en función de “productos”, enlazando y uniendo las distintas actividades, que según su naturaleza confluyen a conformar procesos productivos, de los que resultan los diversos productos – Bienes o servicios públicos -, *objeto y razón de la existencia de cada institución.*

Además, está siempre presente el criterio de asimilar en el ámbito municipal, los principios conceptuales que hoy rigen en materia de presupuesto en el ámbito nacional y provincial, a fin de lograr la consolidación de cifras para el Sector Público Argentino en su conjunto, sobre la base de un marco conceptual general común en los distintos niveles jurisdiccionales.

### 3.2.2.1 Relación de Insumo - Producto

Como en toda organización, cualquier institución pública tiene como objetivo “producir algo”, generar cosas. Este hecho justifica su “razón de ser” en el ámbito de la Administración Pública, que se materializa en la producción de bienes o servicios, sean estos últimos cuantificables o no; vale decir entonces, que en el interior de cada institución pública se está desarrollando un proceso de producción, con el objetivo de lograr productos y a cuyo fin se están asignando recursos reales y financieros.

En el marco de la técnica del presupuesto por programas se combinan tres elementos centrales:

- una clara identificación de los productos generados
- en función de ello, la definición de los insumos necesarios para producirlos
- y la utilización de una determinada tecnología de producción.

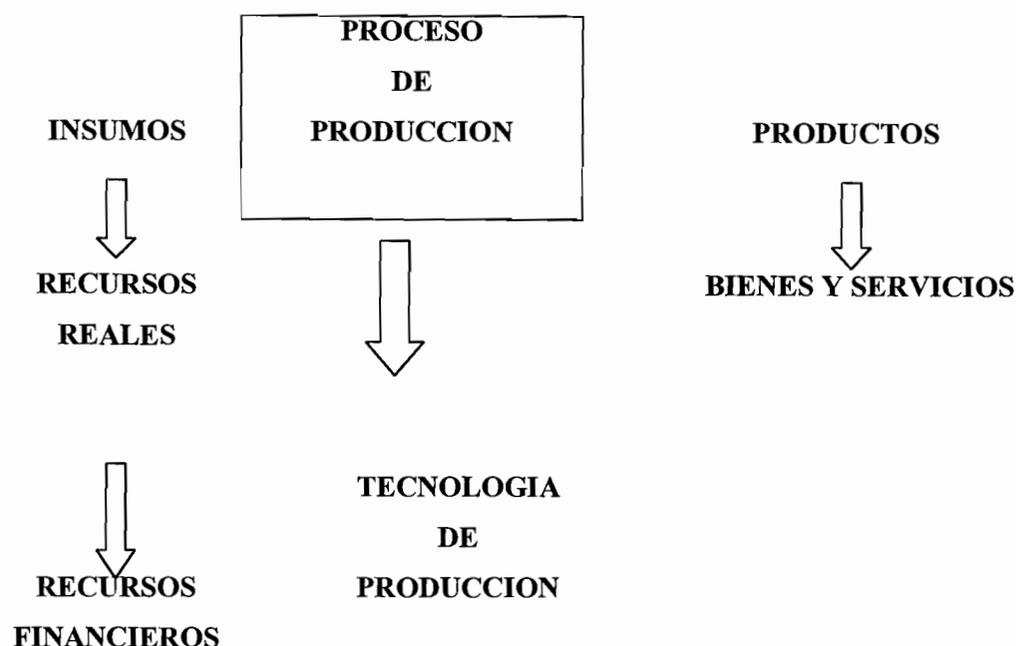
Los insumos son recursos reales necesarios para la obtención de un producto. En el sector público municipal, se traducen en bienes y servicios que compran y contratan las instituciones públicas para desarrollar la producción en el ámbito de su organización. Por ejemplo, recursos humanos, bienes de consumo, bienes de capital, servicios no personales.

Cada producto es el resultado de la combinación de insumos, cualitativamente diferente a ellos. Ese producto puede ser un bien o servicio. En el primer caso, por su naturaleza siempre es cuantificable, en el segundo caso puede ser cuantificable o de naturaleza cualitativa.

Entre los insumos que se utilizan y los productos que se generan media un proceso de producción que permite esa transformación. Ese proceso está identificado con una determinada tecnología de producción.

La relación existente entre estos tres elementos podría esquematizarse en el

siguiente gráfico:



La interpretación del esquema puede realizarse de derecha a izquierda. En este sentido, lo primero que debe plantearse la institución sobre la base de sus **misiones y funciones** y de los objetivos de política que anualmente prevé concretar. ¿Qué tipos de productos, bienes y servicios, prevé elaborar? ¿Cuál es la demanda que prevé atender con esa producción? ¿Cuál es el grado de satisfacción de esa demanda?

*Generalmente, la comparación entre la demanda que corresponde atender y la producción lograda, lleva a conclusiones relacionadas con la insuficiencia en la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos en el ámbito municipal. La realidad es que, en dicho ámbito, como en la generalidad de las organizaciones productivas, existen dos restricciones fundamentales: la tecnología de producción y los recursos financieros.*

La tecnología de producción no se refiere solamente a la infraestructura y equipamiento de la institución, sino que contempla también la definición de los procesos productivos y la organización de las relaciones de producción. Este aspecto involucra una serie de conceptos, como ser la capacidad de gerenciamiento que

existe en la institución, el grado de informatización de los procesos administrativos, las comunicaciones entre los actores, la capacidad de sus recursos humanos en general, etc. En última instancia, *la tecnología de producción es la que define la eficiencia de la institución*. De recursos escasos bien utilizados (adecuada tecnología de producción) pueden resultar importantes niveles de productos en cantidad y calidad. Por el contrario, si la tecnología de producción que aplica una institución no es eficiente, por abundantes que sean los recursos empleados, los niveles de producción pueden ser bajos en cantidad y calidad.

Por otra parte, la producción se verá condicionada por la asignación de recursos financieros. Si estos son escasos, serán escasos los insumos (en cantidad y calidad) que se pueden adquirir para poner en funcionamiento el proceso de producción y ello condicionará entonces la cantidad y calidad de los bienes producidos. *La asignación de insumos al proceso de producción es la que define la eficacia de la institución*. Suponiendo una determinada tecnología de producción, cuanto mayores sean los insumos en cantidad y calidad, mayor será la cantidad y calidad producida de bienes y servicios.

Vale decir entonces, que las dos variables mencionadas, tecnología e insumos, condicionan en forma concomitante la producción de bienes y servicios; pero, a su vez, *la tecnología de producción empleada condiciona la utilización eficiente de los insumos asignados*.

Al momento de evaluar su producción, los parámetros concretos que tiene la institución son dos: los productos generados y los insumos utilizados, sabiendo que entre ellos media un proceso de producción definido por la tecnología vigente en el organismo. Esa tecnología de producción va a estar condicionando las cantidades necesarias de cada uno de los insumos (participación porcentual o coeficiente técnico) para obtener cada unidad de producto. En última instancia, el análisis se resume a la relación entre insumos y productos.

La relación de insumo-producto es entonces una relación técnica que refleja una determinada combinación de insumos a fin de obtener un determinado producto. Cada relación de insumo-producto refleja la aplicación de una determinada

tecnología de producción.<sup>6</sup>

Por ejemplo, para prestar asistencia médica hospitalaria (en este caso el producto es un servicio), la Secretaría de Salud debe adquirir y contratar una serie de insumos para poner en funcionamiento el proceso de producción dentro del hospital. Estos insumos son: recursos humanos (médicos, personal administrativo, maestranza, enfermeras, técnicos radiólogos, etc.), bienes de consumo (medicamentos, alimentos, útiles de escritorio, etc.), bienes de capital (camas, tomógrafo, ambulancias, computadoras, etc.) y servicios no personales (luz, gas, teléfonos, alquileres, etc.). El producto podría definirse en forma más concreta como paciente atendido, consulta externa, paciente internado. La relación de insumo-producto estaría definida por la participación que tiene cada insumo en la producción de cada unidad de producto.

Como puede apreciarse, este ejemplo, como la mayoría de los casos que se dan en la administración pública, no es sencillo de interpretar, dado que la relación entre los insumos y el producto no es lineal o directa, en el sentido que no es precisa la definición del producto en función de todos y cada uno de los insumos asignados. En apartados posteriores, se verá que en ciertos casos al menos es posible referenciar indicadores, partiendo del análisis conceptual de la relación de insumo-producto.

La condición que tiene que cumplirse para que exista una relación de insumo-producto es que la misma, y sólo ella, dé lugar a un producto único y excluyente (diferente), de otro producto que surge de otra relación de insumo-producto. En caso contrario, no sería posible determinar la relación técnica entre insumos y productos.

Los contenidos desarrollados en este punto son de sumo interés, dado que la relación de insumo-producto es conceptualmente, uno de los pilares sobre los cuales se basa el desarrollo de la técnica de presupuestación por programas y recobra su importancia al momento de culminar el proceso, con la evaluación presupuestaria, dado que sobre la base de la relación de insumo-producto se elaboran los indicadores de gestión.

---

<sup>6</sup> Schivndt, Enrique. **Presupuesto Por Programas en la Administración Municipal**. Editorial Estudios Municipales y de Administración, 1995, pag.91

### Productos Terminales e Intermedios

En el ámbito del organismo se pueden generar básicamente dos tipos de productos: productos terminales y productos intermedios.

“Los **productos terminales** son los que *trascienden el ámbito del organismo* a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad para cuyo objeto ha sido creada cada institución. En cierta forma, son los productos de mayor jerarquía porque impactan en la sociedad y es en función de ellos que, en última instancia, se refleja la razón de ser de ese organismo.

Por lo general, la asignación de insumos no se hace directamente y en forma exclusiva a nivel de los productos terminales, sino que antes de llegar a esa instancia se están asignando insumos a nivel de productos, que si bien no trascienden el ámbito del organismo, condicionan en forma directa su cantidad y calidad ya que luego van a ser utilizados a los fines de los productos terminales. Se los denomina **productos intermedios**, *porque se asignaron insumos y surgieron de un proceso de producción dentro del organismo, sólo que quedan dentro de ese ámbito y no trascienden hacia la comunidad.*”<sup>7</sup>

Por ejemplo: **el servicio de barrido y limpieza** es un producto terminal: claramente trasciende el ámbito de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos e impacta en la comunidad, que ve si las calles están limpias o sucias y por ello juzga la gestión del gobierno municipal. Para realizar ese producto terminal se asignaron directamente recursos: horas-hombre (operarios que trabajan en las calles), bienes de consumo (escobas, palas, etc.), equipos (camiones recolectores), etc.

Sin embargo, en el ámbito de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos se realizaron una serie de productos intermedios de los que la comunidad no percibe: **conducción superior del organismo, administración del personal, administración de las compras**, para los cuales este organismo tuvo que asignar otros insumos (recursos humanos, bienes de consumo, bienes de uso, servicios) y, por lo tanto, se está realizando también una asignación de presupuesto a nivel de esos productos

---

<sup>7</sup> Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. **Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal**. Sistema de Presupuesto, año 2000.

intermedios.

#### Relación de Condicionamiento

Los productos intermedios, si bien no trascienden por sí el ámbito del organismo, condicionan a los productos terminales que sí lo hacen.

Podemos afirmar que entre los productos intermedios y los productos terminales, que se generan en el ámbito del organismo, existe una *relación de condicionamiento*.

La relación de condicionamiento “es la relación técnica por la cual determinados productos condicionan y, a la vez, son condicionados por la producción y características de otros”.<sup>8</sup>

Así, visto en un ejemplo de la actividad municipal: el servicio de recolección de residuos, que constituye un producto terminal, se ve condicionado por otra actividad municipal – el taller , cuyo servicio de conservación, reparación y mantenimiento, constituye un producto intermedio, que condiciona la calidad y cantidad del producto, que surge del programa recolección de residuos -cantidad de cuadras de servicio prestado-.

A su vez, el taller puede ser condicionado por otras actividades –Dirección de Compras-, que no resuelven en calidad, cantidad, ni en oportunidad, la adquisición de insumos necesarios para su proceso productivo.

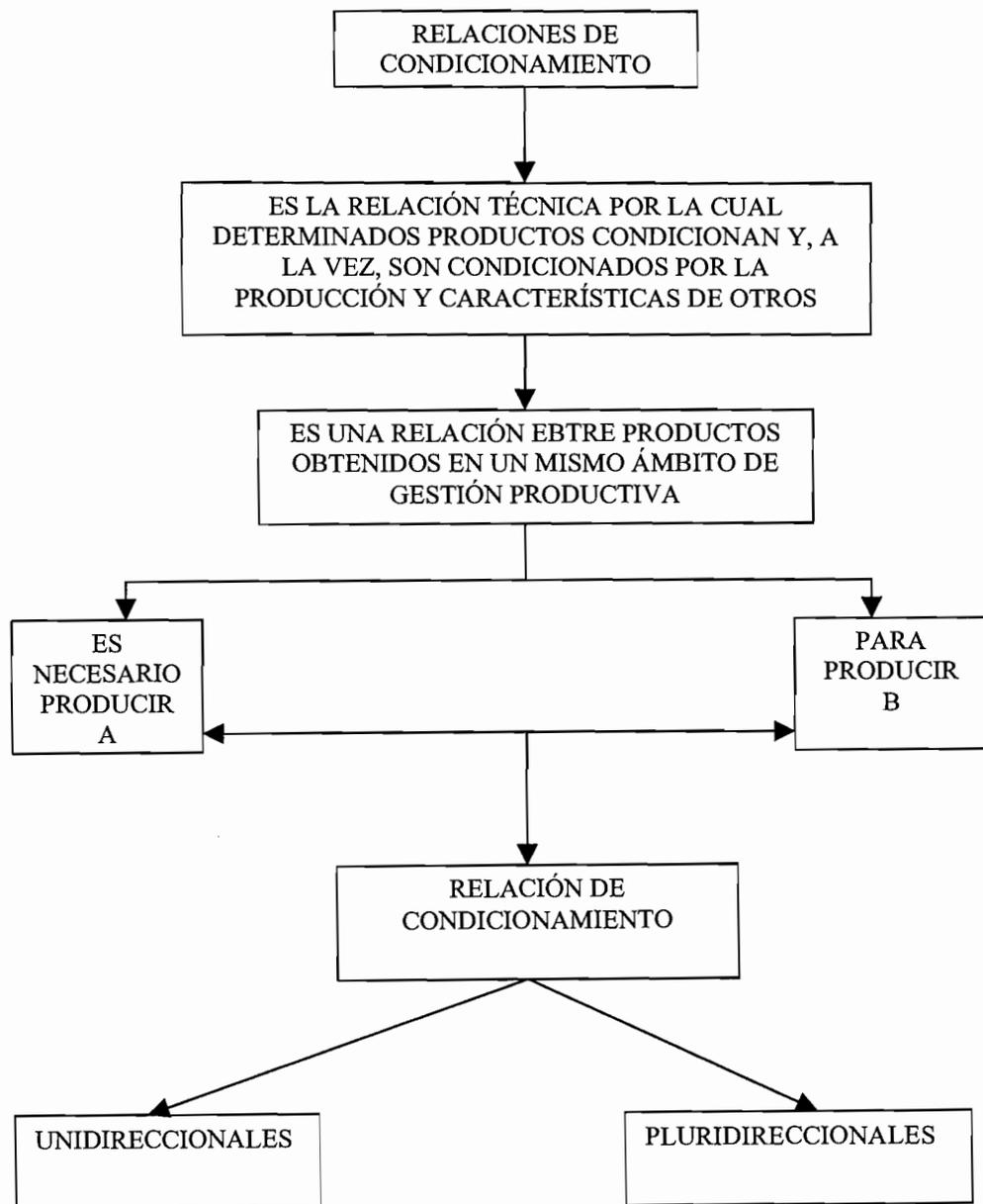
Cuando el taller, en el ejemplo “condiciona” a más de un producto , servicio de recolección de residuos: mantenimiento y conservación de parques, limpieza y mantenimiento de áreas urbanas; decimos que la relación de condicionamiento es pluridireccional; en cambio será, unidireccional, cuando se afecte a un solo producto condicionado

Estas relaciones de condicionamiento, quedan así reflejadas:<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Schivndt, Enrique. **Presupuesto Por Programas en la Administración Municipal**. Editorial Estudios Municipales y de Administración, 1995, pag.91

<sup>9</sup> Schivndt, Enrique. **Presupuesto Por Programas en la Administración Municipal**. Editorial Estudios Municipales y de Administración, 1995, pag.95.



La forma en que se dan las relaciones de condicionamiento entre los productos intermedios y los productos terminales define las relaciones de producción

del organismo, que en última instancia constituye lo que denominamos como *tecnología institucional de producción*.

Vale decir, entonces, que existen gastos directos (relación de condicionamiento unidireccional) y gastos indirectos (relación de condicionamiento pluridireccional) asociados a la producción terminal. En el caso de estos últimos, como se expresara precedentemente, es recomendable no prorratearlos a fin de evitar errores de estimación del presupuesto asignado a cada producto terminal. Por el contrario, en el campo de aplicación de la metodología del presupuesto programa, se propone programar estos gastos por separado de la programación de gastos asignados directamente a cada producto terminal.

Para ello, dentro del modelo conceptual de la técnica del presupuesto por programas, existe un conjunto de categorías de programación que permiten identificar los gastos en los distintos niveles posibles que fueron hasta aquí expuestos, de manera tal que, el presupuesto consolidado de un organismo resultará de la agregación del presupuesto asignado a cada una de esas categorías de programación.

### **3.2.2.2 La acción presupuestaria y sus productos**

Hay que definir cuáles serán las acciones que estarán sujetas o reservadas al campo presupuestario y que, constituyendo cada una de ellas una categoría programática: la suma de todas, abarcará la totalidad del campo de producción pública municipal.

1) La primera condición será que de cada acción presupuestaria, resulte un producto distinto, diferenciable y definible de otras relaciones insumo-producto, pertenecientes al campo de las acciones presupuestarias.

2) La segunda que de cada acción presupuestaria de las que resulten productos distintos deberá necesariamente estar asociada a un centro de gestión productivo, centro de costos, o actividad, a la cual se le asignarán recursos

Ahora bien, no cualquier actividad o centro de costos, deberá reunir ciertos

requisitos para que se le asignen recursos o definamos como categoría programática:

- Deberá ser la expresión de la tecnología de producción aplicada o seleccionada en el proceso del que resulte cada producto.
- Deberá dar lugar a un producto final o intermedio.
- Disponer de una unidad administrativa responsable de la gestión productiva y de sus resultados, como también de los recursos que le serán asignados.
- Ser lo suficientemente representativa en la estructura organizativa y funcional, de manera de justificar su elección como centro de responsabilidad.

### **3.2.2.3 CATEGORIAS PROGRAMATICAS**

En el marco de la técnica del presupuesto por programas, las categorías programáticas constituyen la unidad formal de asignación de recursos con el objeto de generar productos, sean estos intermedios o finales. Es decir, en el ámbito de cada categoría programática se está llevando a cabo un microproceso de producción que implica la asignación de insumos y consecuentemente, de recursos financieros, con el fin de producir bienes o servicios, intermedios o finales.

La importancia de las categorías programáticas radica en que están claramente delimitados los productos que se generan y los insumos que se asignan en cada una de ellas, respecto de las restantes, ya que existe un microproceso de producción que le es propio. Por lo tanto, cada una de las categorías programáticas refleja su propia relación de insumo-producto.

La unidad administrativa responsable de una categoría programática la denominamos *unidad ejecutora*. La máxima autoridad de la misma es quien personifica al responsable de dicha categoría.

Las categorías programáticas cumplen la función de jerarquizar y delimitar el presupuesto del organismo, en función del tipo de producción que se desarrolla en dicho ámbito. En este sentido, existen categorías programáticas de mayor y de menor

nivel y esta jerarquía está asociada al tipo de producción que generan.

El presupuesto consolidado del organismo surge por agregación y por sumatoria de las categorías programáticas. Esto significa que el presupuesto asignado a las categorías programáticas de mayor nivel, surge de la agregación del presupuesto asignado a las categorías programáticas de mínimo nivel y, a su vez, de la sumatoria del presupuesto asignado a las categorías programáticas de mayor nivel, resulta el presupuesto consolidado del organismo.

En síntesis, las categorías programáticas tienen las siguientes características:

- ✓ Su producción puede ser terminal o intermedia.
- ✓ su jerarquía se define en función del tipo de producción que generan.
- ✓ Requieren un centro de gestión productiva.
- ✓ Sus insumos están perfectamente definidos en términos físicos y financieros y diferenciados de los insumos asignados al resto de categorías
- ✓ Sus productos jamás se intersectan con los productos generados por otras categorías programáticas

Las categorías programáticas son:

- Programa
- Sub-programa
- Actividad
- Proyecto
- Obra

## **PROGRAMA**

Es la categoría de mayor nivel de agregación en la estructura programática y siendo su producción exclusivamente de productos terminales, expresa a través de los mismos, los objetivos y razón de ser de cada institución.

Se puede entender por Programa al “instrumento destinado a cumplir con las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables, que

se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitarios determinados, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno.”<sup>10</sup>

Los programas siempre contribuyen al logro de una política previamente fijada por el gobierno y constituyen las categorías de mayor nivel dentro del proceso de presupuestación del organismo. Por estas razones, la unidad ejecutora que los administra debe ser de suficiente jerarquía dentro de la estructura orgánica del municipio.

Podríamos citar los siguientes ejemplos de programas:

- Administración financiera del municipio
- Formulación y ejecución de la política municipal de obras públicas
- Desarrollo agropecuario y reconversión rural
- Planificación y ejecución de los servicios públicos municipales
- Acción cultural
- Ayuda social a la comunidad
- Atención médica hospitalaria
- Asistencia médica en puestos sanitarios
- Sistema de seguridad “Policía Vecinal”

### **SUBPROGRAMA**

Si bien su producción también es final o terminal, es parte componente de cada programa, expresando a un nivel mayor de especificación la producción de este último.

Podemos clasificarlos, entonces “como a una división de ciertos programas complejos, destinada a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del

---

<sup>10</sup> Martner, Gonzalo. **Planificación y Presupuesto Por Programas**, Editorial Siglo XXI.

cual se fijan metas parciales y cuantificables, que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan unidades de operación determinadas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo global unitario.”<sup>11</sup>

Se procederá a la apertura de los programas cuando concurren en forma simultánea los siguientes aspectos:

1) La producción de cada subprograma que es final, precisa a un nivel mayor de especificación la producción de cada programa; en consecuencia, la suma de la producción parcial de los subprogramas, dará como resultado la producción total de cada programa.

2) La suma de los recursos reales y financieros utilizados en los subprogramas, totalizará los recursos reales y financieros, utilizados en los programas que integran.

3) Los subprogramas se integran por una o varias actividades a las que se asignan los recursos, asumiendo una de ellas la responsabilidad por el proceso productivo y por los resultados de las metas que se hayan cuantificado.

### **ACTIVIDAD**

Es una de las categorías programáticas de mínimo nivel y por lo tanto es indivisible a los efectos de la asignación formal de recursos. Es decir que, a diferencia del programa, la actividad no puede desagregarse en categorías presupuestarias de menor nivel.

Su producción la constituyen siempre bienes intermedios y puede condicionar en forma directa a un programa o indirectamente a dos o más o en algunos casos, a todos los programas que conforman la estructura presupuestaria municipal.

“Se entenderá por actividad una división más reducida de cada uno de las acciones desarrolladas para cumplir las metas de un programa o subprograma de

---

<sup>11</sup> Martner, Gonzalo. **Planificación y Presupuesto Por Programas**, Editorial Siglo XXI.

operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos, y que queda a cargo de una entidad administrativa de nivel intermedio o bajo, como por ejemplo una sección.”<sup>12</sup>

Las actividades constituyen una de las categorías más relevantes a los efectos de la formulación presupuestaria, pues a este nivel se desarrollarán las tareas de cuantificación de los insumos reales y financieros que requerirá cada una de ellas, en función de las metas fijadas a los programas integran, a cuyos logros contribuyen con la producción intermedia de la que son responsables.

Se pueden clasificar en función de la relación de condicionamiento hacia y desde los programas:

#### **Actividades específicas**

Cuando la producción intermedia que generan condiciona directamente la producción terminal de un programa en particular, por eso decimos que son específicas de ese programa. Los insumos son sumables presupuestariamente a nivel del programa del cual forman parte y, por lo tanto, se constituyen en categorías de programación de mínimo nivel desagregadas de dicho programa.

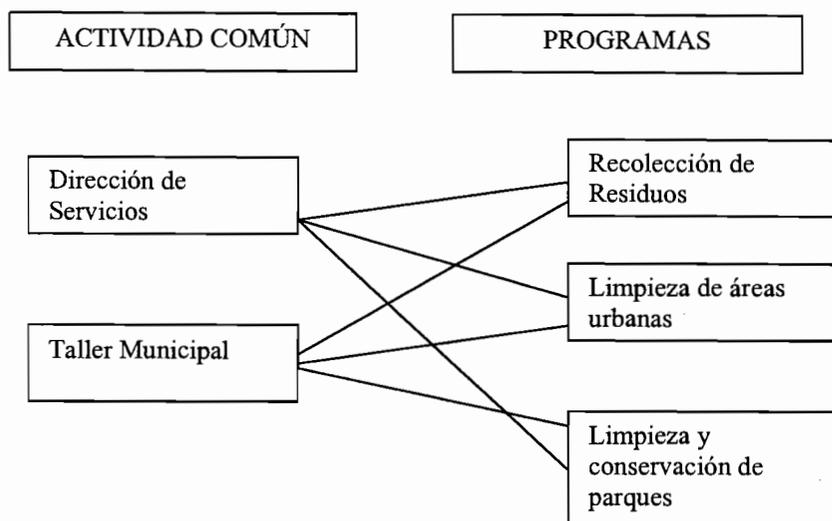
Ejemplos de este tipo de categorías de programación pueden ser, dentro de un programa de *Promoción Cultural*, las actividades específicas *Administración del Centro Cultural*, *Acción cultural en barrios*, *Administración de la Banda Sinfónica Municipal*.

#### **Actividad común**

Es una categoría programática, cuya producción es intermedia indirecta y condiciona a dos o más programas presupuestarios. Sus costos se constituyen en indirectos respecto a dichos programas y generalmente se asocian a actividades de conducción, o servicios de apoyo a actividades que intervienen en procesos productivos en forma directa.

---

<sup>12</sup> Martner, Gonzalo. **Planificación y Presupuesto Por Programas**, Editorial Siglo XXI.



### Actividades centrales

Al igual que las anteriores generan producción que es intermedia, sólo que esa producción intermedia no es parte integrante de ningún programa en particular. Los insumos no son sumables a nivel de los programas, por esta razón no pueden consolidarse específicamente en el presupuesto de ninguno de ellos, sino que se presupuestan por separado.

Su particularidad es que condiciona a todos los programas de la institución municipal.

En la metodología de presupuesto por programas vigente en la Administración Nacional y en determinadas jurisdicciones provinciales, se ha diferenciado a las actividades centrales de las denominadas “actividades comunes”, entendiendo que entre las primeras se incluyen actividades que condicionan a **todos** los programas que se ejecutan en la jurisdicción o entidad, mientras que en las actividades comunes se incluyen aquellas que condicionan (son “comunes”) a dos o

más programas pero no a todos.

Generalmente constituyen las acciones de las autoridades superiores y acciones de apoyo del ámbito de la institución en su conjunto.

Ejemplos de estas actividades son: *Conducción Superior, Administración, Compras y Contaduría.*

### **PROYECTO**

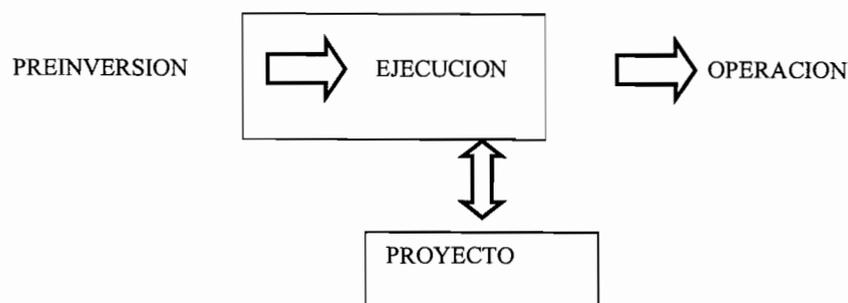
Cuando la resultante de un microproceso de producción que se lleva a cabo en el marco de una categoría programática es un activo fijo, es decir, un bien de uso o bien de capital, a esa categoría programática se la denomina proyecto.

Dentro del campo de la programación, el proyecto tiene un significado especial, derivado del tipo particular de producto que genera. En este sentido, la categoría proyecto contribuye con la incorporación de bienes de capital *como resultado de un proceso de producción* que se da en el ámbito municipal, y por esta razón, todos los gastos asignados a dicha categoría se capitalizan, se activan, debido justamente a que el resultado del proceso de producción es un bien de uso o activo fijo.

Cuando se compra dicho bien de uso, basta con la asignación del gasto en alguna actividad de algún programa e imputar en las partidas principales y parciales del clasificador por objeto del gasto correspondiente al inciso *bienes de uso*. En ese caso, por el solo hecho de imputar bienes de uso, el gasto es de capital y el bien se activa.

Los gastos que tradicionalmente se consideran gastos corrientes (gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales, etc.), por el solo hecho de imputarse a la categoría proyecto, se capitalizan.

La categoría programática proyecto se abre, como tal, cuando se inicia la etapa de ejecución del proyecto y se cierra, cuando el bien de uso producido está concluido y en condiciones de iniciar su puesta en funcionamiento.



Una vez concluido el proyecto, el mismo está en condiciones de funcionar y se inicia la etapa de *operación*. Sin duda que los gastos de funcionamiento que demanda el nuevo bien de uso son gastos corrientes. Por ejemplo, si se concretó la *construcción de una nueva oficina de atención al público*, la puesta en operación implicará gastos en personal, bienes de consumo, servicios básicos, tales como luz, gas, teléfonos, que son gastos corrientes, salvo que con el correr del tiempo se decida ampliar o reponer los bienes de uso con que está equipada la oficina, que por definición son gastos de capital.

Sin embargo, la apreciación no es tan clara cuando se habla de la etapa previa al inicio de la ejecución de las obras y que denominamos *preinversión*. Por lo general, estos gastos están asociados a estudios de factibilidad, elaboración de pliegos de licitación, contratación de consultores, etc. En este caso ¿Corresponde o no asignar estos gastos al costo de ejecución del proyecto? Es decir, ¿Se trata de gastos corrientes o gastos de capital? En consecuencia, ¿Qué aplicación tiene la categoría programática proyecto en esta etapa?

En el modelo conceptual de la técnica del presupuesto por programas, asumimos que los gastos de preinversión no forman parte del costo de ejecución del proyecto, es decir, no se capitalizan y, en consecuencia, no se asignan a la categoría programática proyecto.

Esta definición parte de la premisa de que puede ocurrir que los gastos de preinversión no concluyan efectivamente en ejecución de las obras (estos casos son altamente probables en el ámbito del sector público), es decir, que el proyecto no se lleve a cabo, de manera tal que capitalizar esos gastos (activarlos) implicaría sobrestimar la inversión pública, del municipio en este caso. Por esta razón, se toma

la decisión de **capitalizar solamente los gastos de ejecución del proyecto**.

Dependiendo de los objetivos de política del organismo y de la relación de condicionamiento del proyecto con los programas en dicho ámbito, la categoría programática proyecto puede generar un producto que es intermedio o terminal.

Supongamos que estamos analizando las relaciones de producción de la Secretaría de Salud. Los objetivos de dicha Secretaría son la prevención de enfermedades y la prestación de servicios de salud a la comunidad, acciones que se concretan a través de los puestos sanitarios y del hospital municipal. Sucede que el hospital necesita ampliar el laboratorio para análisis clínicos.

En el caso de que la responsabilidad del seguimiento de la ejecución física y financiera del proyecto "**ampliación del laboratorio para análisis clínicos**" se le asigne al hospital, que a su vez es **unidad ejecutora** de un programa de **atención médica hospitalaria**, el bien de capital en este caso no es un producto terminal, debido a que no es misión del hospital ni de la Secretaría de Salud ejecutar proyectos de inversión, sino que el "laboratorio ampliado" es a ese nivel institucional **un medio** que contribuye a mejorar la prestación del servicio de salud, que efectivamente es el producto terminal dado que trasciende el ámbito institucional para satisfacer las necesidades de la comunidad. En este ejemplo, el proyecto genera un **producto intermedio** que condiciona directamente la producción terminal del programa; por lo tanto, es un **proyecto específico** del programa.

Supongamos, en cambio, que la responsabilidad del seguimiento de la ejecución física y financiera del proyecto "**ampliación del laboratorio para análisis clínicos**" se asigna a la Secretaría de Obras Públicas. Los objetivos de políticas de esta Secretaría, a diferencia de la Secretaría de Salud, se orientan específicamente a administrar los proyectos de inversión pública que desarrolla el municipio, esa es la producción que trasciende el ámbito del organismo. En este caso decimos que el proyecto genera un **producto terminal**.

En concordancia con lo explicado para las actividades, de acuerdo con la relación de condicionamiento de los proyectos con los programas, los proyectos pueden ser clasificados en:

▪ **Proyectos específicos**, cuando condicionan a un programa en particular, y por lo tanto forma parte del presupuesto del programa. Por ejemplo, el proyecto de **“ampliación del laboratorio para análisis clínicos”**, que condiciona específicamente el programa de **atención médica hospitalaria**.

▪ **Proyectos centrales**, cuando condiciona a varios o a todos los programas de la institución y por lo tanto, no forma parte del presupuesto de ningún programa en particular, sino que se presupuesta por separado. Por ejemplo, el proyecto de **“construcción de una nueva sede administrativa municipal”**, que favorece la administración de todos los programas que desarrolla el municipio en su conjunto.

La envergadura de un proyecto de inversión, y su definición como unidad de evaluación, puede implicar la necesidad de desagregar la categoría programática proyecto en categorías de menor nivel. Así como el programa puede desagregarse en categorías de menor nivel como lo son por ejemplo las actividades específicas, el proyecto puede desagregarse en **obras**.

## **OBRA**

“Expresa la desagregación de los proyectos en sus partes componentes y se constituyen en el nivel mínimo en el que se asignan los recursos presupuestarios.”<sup>13</sup>

Se identificarán como categorías programáticas, en caso que reúnan los siguientes aspectos:

- a) Se puedan individualizar y tengan entidad propia.
- b) Se puedan contratar o licitar en forma aislada del conjunto.
- c) Contribuye parcialmente con su ejecución, pero no alcanza a satisfacer por sí misma los objetivos o finalidad del mismo, razón por la cual, a través de la obra, se genera producción intermedia respecto de la producción del proyecto.

---

<sup>13</sup> Schivndt, Enrique. **Presupuesto Por Programas en la Administración Municipal**. Editorial Estudios Municipales y de Administración, 1995, pag.118.

Es posible que un proyecto no se desagregue en obras cuando la magnitud de un proyecto no lo justifique. En este caso los gastos se asignan directamente a nivel del proyecto. Podría ser el caso del proyecto **“ampliación del laboratorio para análisis clínicos”**, que sólo implicará trabajos de construcción para ampliar las salas existentes.

En cambio, si se tratara de un proyecto de **“construcción de un laboratorio de alta complejidad”**, que involucra dos tramos sustancialmente distintos como son la construcción edilicia y el equipamiento, es posible que en cada caso se requiera una contratación por separado, dado que son diferenciadas las especialidades. En el primer caso, bastaría contratar una empresa constructora que se encargue de la construcción edilicia, en cambio en el segundo caso habría que contratar un proveedor de equipos de alta complejidad, que garantice a su vez la instalación y puesta en funcionamiento de los equipos.

En el segundo ejemplo de proyecto citado es factible, entonces, la apertura en dos obras: **construcción y equipamiento**. En este caso, cada una de las obras contribuye parcialmente a la producción de un bien de capital, pero ninguna de las dos son por sí mismas suficientes para considerar que dicho bien de capital está terminado y en condiciones de iniciar la fase de operación.

### **Asignaciones Presupuestarias No Categorizables**

Las categorías programáticas antes analizadas reflejan procesos productivos, resulten de ellos, productos intermedios o finales y/o terminales: pero siempre, son representativas de un producto.

Asimismo, dicha producción en bienes o servicios, se reflejarán en la estructura presupuestaria Por Programas, siempre que la responsabilidad de la gestión en materia de asignación y combinación de insumos, costos resultantes y metas cumplidas, se encuentren bajo la responsabilidad exclusiva de la institución

municipal. Aún cuando la producción o prestación de los distintos servicios se realicen con aportes de recursos externos. Contrariamente, cuando la prestación de servicios se hallare privatizado como resultado de una licitación, en la que se adjudica la responsabilidad de la prestación y de sus resultados: al hallarse el ciclo productivo fuera del ámbito municipal, la asignación presupuestaria que refleje el monto del contrato anual, no integrará la estructura presupuestaria Por Programas. Esto es así, por no constituir producción propia y deberá ser incluida en un rubro que se denominará “Asignaciones Presupuestarias No Categorizables”, que podrá ubicarse en la estructura presupuestaria, inmediatamente después, del ordenamiento de las distintas categorías y los programas, a cuyo sub-total deberá sumarse para obtener el total del presupuesto de gastos.

Además, se incluirán otras partidas que en función de los objetivos de política que tienen definidos, pueden tener en su presupuesto asignadas partidas financieras que no se utilizan en el proceso de producción de bienes y servicios y, por lo tanto, tampoco se imputan a las categorías de programación. Ejemplos de estas partidas financieras, que no se reflejan en productos, pueden ser la amortización de deudas y los gastos figurativos (aportes a organismos descentralizados), devolución de tributos, etc.

En el caso de la primera, si la deuda fue contraída para equipamiento, el programa deberá reflejar el costo proveniente de la cuota de amortización anual del bien de capital adquirido para dicho proceso productivo y la partida “Amortización de la Deuda”, externamente a la estructura Por Programas el pago de la cuota de amortización del crédito obtenido a ese efecto.

Los aportes a organismos descentralizados se reflejarán fuera de la estructura presupuestaria Por Programas, en virtud que el proceso productivo se encuentra localizado en dichos organismos y serán ellos en su propia estructura presupuestaria, los que incluyan los programas presupuestarios que se originen por los aportes financieros provenientes de los organismos centrales.

Las partidas mencionadas u otras que correspondan incluir en el rubro mencionado, por no reflejar o intervenir en procesos de producción, deberán ser

clasificados según sus finalidades, a los efectos que estas últimas reflejen el gasto total como resultado de la suma de dichas partidas y los créditos incorporados en las distintas categorías programáticas.

TAREAS. A ellas no se le asignan recursos presupuestarios por no constituir una categoría programática; pero es necesario mencionarlas, pues a partir y en base a ellas, se cuantifican los insumos reales y financieros, que se asignan a las actividades u obras según sea el caso.

### **3.3 VENTAJAS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**

La implementación del presupuesto en programas en las administraciones municipales introducirá una concepción distinta en los métodos de trabajo, que posibilitará con la aplicación conjunta y simultánea de otras políticas el necesario cambio cultural que deberá estar dirigido a flexibilizar y dinamizar sus políticas y acciones, hoy constreñidas por una concepción rígida en su diseño, que provoca la imposibilidad de impulsar y ejecutar decisiones de adaptación y acompañamiento a un proceso de vertiginoso cambio que se está operando en relación al rol y participación del sector público en la economía.-

Posibilitará optimizar la asignación de recursos en la formulación presupuestaria, al presuponer el análisis de alternativas múltiples de combinación de insumos por cada unidad de producto; asimismo, mediante la utilización de técnicas de control de gestión y evaluación de resultados del cumplimiento de las metas y sus costos, nos permitirá comprobar que la alternativa seleccionada haya sido la mejor en relación a la calidad y cantidad de los insumos realmente utilizados y que las unidades producidas equivalen a las previstas en las metas; en definitiva, posibilitará análisis de eficiencia (costos incurridos) y eficacia (metas cumplidas).

Se logrará identificar los nudos críticos existentes en la red de condicionamiento entre las distintas categorías programáticas; en consecuencia reforzar las actividades que por su producción de bienes intermedios condicionan directa o indirectamente a cada programa presupuestario; asegurando de esta manera que los productos finales resulten en la cantidad y calidad en que se hubieran predeterminado.

Permitirá que los análisis en materia presupuestaria se realicen en orden de prioridades en cuanto a objetivos evitando de esta manera que los niveles de corte presupuestario a efecto de su nivelación con la disponibilidad de recursos se realicen en forma indiscriminada en porcentajes globales afectando de igual manera a proyectos de alta y baja prioridad.-

También se han enumerado como ventajas, las siguientes:<sup>14</sup>

- a) Las personas que confeccionan los presupuestos y las que deben aprobarlos, sienten la necesidad de elaborar un método de planificación, pues deben hacer estimaciones para el año siguiente, sobre la actividad que implica cada programa y proyecto. Es decir, en vez de copiar el presupuesto anterior, los funcionarios deben decir sobre la cantidad de servicios que deben prestar en el próximo ejercicio presupuestario y determinar el costo de ellos;
- b) El sistema de presupuesto – programas, acumula sistemáticamente una valiosa información, indispensable para la formulación y permanente revisión de los planes -;
- c) Al formular el presupuesto en forma descentralizada se crean las bases y la organización necesarias, para un proceso de planificación que comienza en la parte inferior de la pirámide organizativa y fluye coordinadamente hasta su cumbre;
- d) Permite evaluar la eficiencia con que operan las diferentes entidades ejecutoras de programas y proyectos, ya que el presupuesto- programa contiene una serie de índices de rendimientos, unidad física y precios, que hacen posible la comparación entre proyectos similares, y determinar el grado de aprovechamiento de los recursos y de los precios que se pagan por ello.

---

<sup>14</sup> Schivndt, Enrique. **Presupuesto Por Programas en la Administración Municipal**. Editorial Estudios Municipales y de Administración, 1995, pag.121.

## **CAPÍTULO IV**

### *Evaluación y Control de la Gestión Presupuestaria.*

#### **1. ASPECTOS GENERALES**

El objetivo fundamental de la ejecución presupuestaria y su culminación, es la producción de Bienes y Servicios. Así, los centros de gestión productivos o actividades que conforman los distintos programas presupuestarios para quienes se adquieren insumos, los utilizan combinándolos en una relación técnica determinada, transformándolos en bienes y servicios intermedios o finales.

Como en el presupuesto se asignaron recursos para producir determinada cantidad y calidad de bienes y servicios, es necesario por lo tanto, su medición, con el fin de verificar las previsiones realizados, analizar las desviaciones, y evaluar los resultados y efectos de la producción y de los centros de gestión productivos, responsables de la misma.

Para Enrique Carlos Schivndt la EVALUACIÓN puede ser definida como: *la parte del control presupuestario que analiza la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales y proporciona los elementos de juicio, a los responsables de la gestión administrativa, para adoptar la medidas tendientes a la consecución de sus objetivos y a la optimización de uso de los recursos puestos a su disposición, lo cual coadyuva a realimentar el proceso de administración presupuestaria.*

Para posibilitar la evaluación y control de la producción – bienes o servicios-, de los insumos reales consumidos en los procesos productivos que de ellos resulta y de los financieros utilizados para la adquisición de los últimos, se requiere que desarrollemos sistemas de información y registro adecuados sobre las acciones referidas a cada uno de los aspectos.

La fase de utilización de los insumos, es la de su aplicación, uso o consumo para la producción de bienes y servicios. Es el momento en el que los insumos adquiridos, se combinan de acuerdo a las respectivas tecnologías de producción

adoptadas para obtener en forma eficiente, el producto deseado.

Uno de los objetivos del control presupuestario, es el de medir el valor de los insumos utilizados en los procesos productivos a efectos de determinar el costo de producción.

Para ello deberemos establecer un sistema de información que posibilite cuantificar y clasificar los insumos utilizados y que basado en la contabilidad de costos, nos proporcione costos de producción de las distintas actividades, proyectos y programas presupuestarios.

La contabilidad de costos, entonces, como sistema integrante del proceso de evaluación y control, nos informará del valor de los insumos utilizados en la producción, a diferencia de la contabilidad presupuestaria que nos informará de los insumos adquiridos para la producción, aunque no hayan sido utilizados.

De la combinación y aplicación en los centros de gestión productiva de los insumos adquiridos, surgirán bienes finales o intermedios; será necesario “medir la cantidad de bienes y servicios productivos, con el fin de verificar las previsiones realizadas, analizar las desviaciones y evaluar los resultados y efectos de la producción y de los centros de gestión productivos, responsable de la misma”.

A tal efecto será necesario registrar, clasificar y cuantificar los bienes y servicios que se producen durante la ejecución presupuestaria; mediante el diseño de un sistema de información que lo posibilite y relacione los avances físicos de la producción, con la información de ejecución financiera y de costos de producción.

Los sistemas de información descriptos, el de contabilidad financiera, actuando interrelacionadamente, nos brindarán los soportes adecuados para detectar desviaciones entre las previsiones efectuadas y lo realizado, y posibilitará tomar medidas correctivas adecuadas.

Así, podríamos realizar comparaciones entre volúmenes de gastos y producción prevista y realizada, a fin de conocer el gasto por unidad de producto y sus desvíos.

Dichos resultados surgirán de comparar en una primera relación, los gastos presupuestados y el volumen de producción previsto, para dicho nivel de erogaciones en un período determinado.

**Erogaciones Presupuestadas/ Volúmenes de Producción Previstos: Gasto por Unidad de Producción Previsto.**

De la información de la contabilidad presupuestaria y del sistema implementado para reflejar los avances en materia de producción, surgirán datos relativos a insumos reales recibidos y financieros aplicados y volúmenes de producción logrados; de los que surgirán una segunda relación:

**Erogaciones Efectuadas/Producción Realizada: Gastos por Unidad de Producción Realizada.**

Comparando los índices obtenidos, nos informará sobre desviaciones entre las previsiones efectuadas y los resultados reales obtenidos, que posibilitará la adopción de medidas correctivas; constituyendo ello, otro de los objetivos del control presupuestario.

Pero la evaluación y control de la ejecución presupuestaria, no se completará, hasta tanto no introduzcamos en la última relación : erogaciones efectuadas/ producción realizada; el análisis de su *eficiencia y eficacia*.

Representa ello, otro sustancial objetivo del control y evaluación de la gestión presupuestaria y productiva y a decir, por Sarant; ambas medidas; eficiencia y eficacia, son herramientas esenciales de los administradores evaluando verdades productividades, las primeras determinando los costos de producción de los bienes públicos de las jurisdicciones y las últimas , el valor del producto de las jurisdicciones para los usuarios del producto.

**\*Etapas del Control Presupuestario.**

Las distintas actividades, proyectos y programas que conforman las estructuras presupuestarias, deberán registrar, producir y procesar información, que diseñada en su contenido y periodicidad por las áreas de control de gestión presupuestaria, les posibilite con la concurrencia de información proveniente de la contabilidad financiera, cumplir con el control presupuestario, que siguiendo el contenido del Manual de Control Presupuestario del Dr. Angel R. Gorostiaga,

podemos dividir en las siguientes etapas:

- 1) Medición de la Producción Pública (financiera y real de los resultados).
- 2) Comparación de resultados con los créditos presupuestarios y metas físicas.
- 3) Análisis de los desvíos e identificación de las causas.
- 4) Definición de posibles medidas correctivas y su transmisión a los centros de Decisión.
- 5) Adopción de las medidas correctivas.

## **2. MEDICIÓN DE LA PRODUCCIÓN PÚBLICA (RESULTADOS FÍSICOS O REALES)**

Decíamos que en el presupuesto se asignaron recursos para producir determinada cantidad y calidad de bienes y servicios, y que se hace necesario entonces, su medición, a efectos de verificar los resultados reales con las previsiones realizadas, analizar las desviaciones, y evaluar los resultados de la producción y de los centros de gestión productiva, responsables de la misma.

El presupuesto requiere que las etapas de los procesos productivos estén reflejados por medio de las producciones y los recursos reales y financieros. La inclusión de la producción de bienes y servicios en el proyecto presupuestario constituye uno de los sustentos principales de la técnica de presupuestación por programas, en la medida que los niveles de dirección políticos y técnicos tengan la capacidad para adoptar las mejores decisiones posibles, para lograr la materialización de la políticas. La definición de las cantidades y calidades de la producción facilita, al mismo tiempo, que los procesos decisorios para la adquisición de los recursos reales necesarios y la individualización de los recursos financieros que se utilizarán sean objeto de un examen evaluativo de alternativas. La información recogida ha de facilitar el análisis, realizar el control permanente de la ejecución y, con posterioridad, efectuar la evaluación de la gestión presupuestaria.

Se puede afirmar también, que, “los objetivos centrales que se pretenden alcanzar con la medición de la producción, son los siguientes:

- A) Reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de gobierno propuesto para el municipio, para un determinado período de

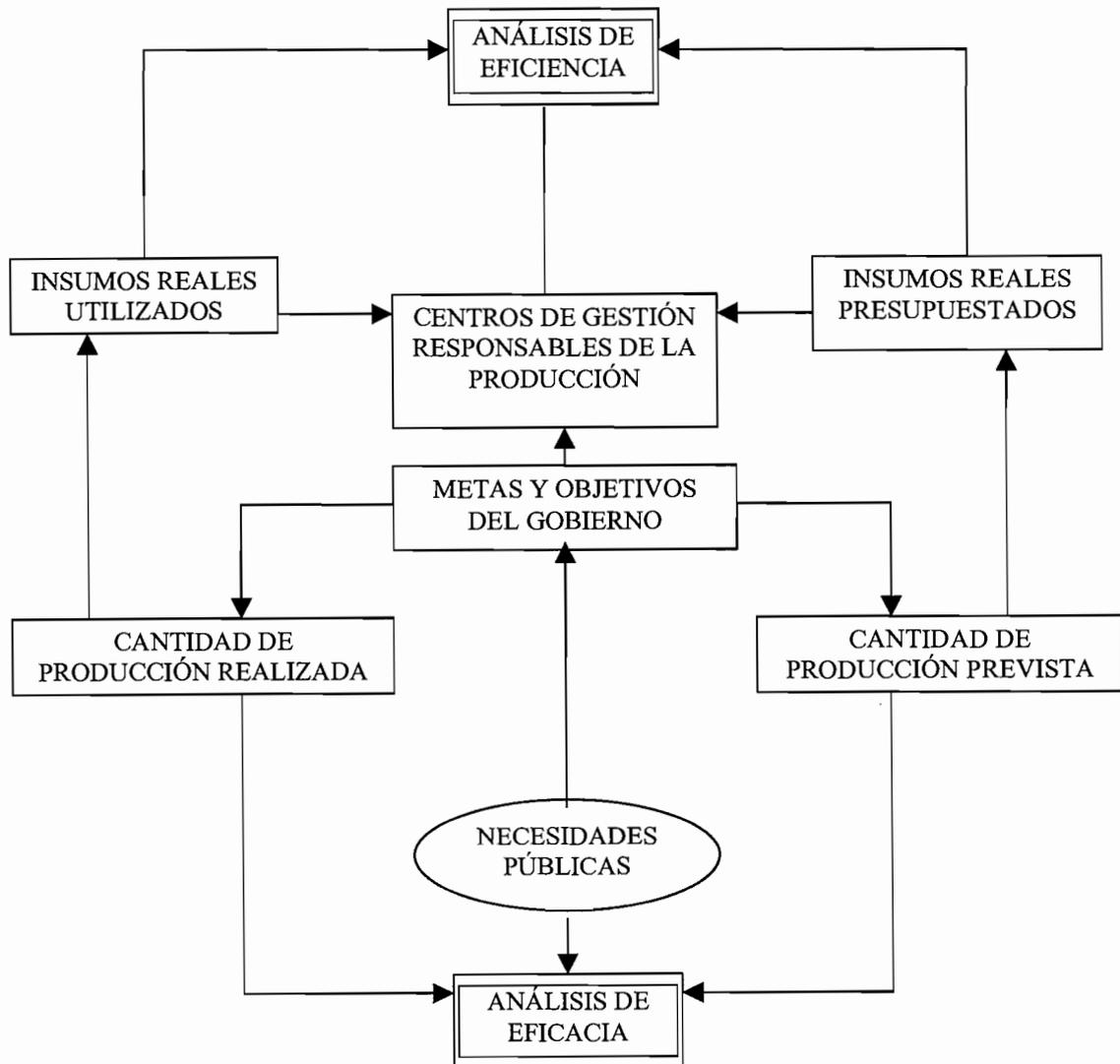
gestión a través del desarrollo concreto de los programas.

B) Facilitar la toma de decisiones sobre el tipo y magnitud de la producción de bienes y servicios que se requieren para el logro de las políticas, al brindar mayor información;

C) Servir de base para la determinación y cálculo de los recursos reales y financieros necesarios, para llevar a cabo los procesos productivos;

D) Contribuir a la realización de los análisis de eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria pública.

Los objetivos y sus relaciones las podemos graficar entonces, de la siguiente manera según lo establece Enrique Schivndt en uno de sus libros:



El esquema nos indica que el Gobierno establece sus metas y objetivos, a partir de la evaluación de las necesidades públicas insatisfechas y determina en consecuencia, las previsiones en materia de producción , y de insumos por ella requeridos.

Los centros de gestión productiva mediante las realizaciones técnicas de combinación más adecuada en cantidad y calidad; utiliza los insumos, resultando de ello, la producción final o intermedia de bienes o servicios, destinados a la satisfacción de dichas necesidades públicas.

Finalizado el ciclo productivo o estando en ejecución, la medición de la producción nos posibilitará comparar los resultados reales, en materia de producción con los previstos; pero también realizar análisis en términos de la eficacia, al medir la contribución de dichos resultados, a la satisfacción de las necesidades públicas existentes; asimismo, al determinar el volumen de producción logrado e insumos reales utilizados, nos permitirá a través del análisis de eficiencia , compara los costos reales incurridos con los predeterminados en la formulación presupuestaria y estudiar las causas y orígenes de los eventuales desvíos.

En definitiva, el proceso permitirá:

- ✓ Comparar la producción real con la estimada, al formular el presupuesto.
- ✓ Determinar los insumos reales utilizados y sus diferencias con los presupuestados.
- ✓ Determinar los costos reales por unidad de producto, comparándolos con los predeterminados, asignando responsabilidad a los centros de gestión productivos, por los eventuales desvíos.
- ✓ Precisar y determinar los recursos reales y financieros necesarios, para un nivel de producción predeterminado, facilitando las tareas de formulación presupuestaria.

No obstante al instrumentar sistemas de medición, es necesario considerar que existirán productos finales o intermedios que por sus características, no será suficiente la cuantificación; sino que habrá que acompañar análisis de tipo

cualitativo; en todo proceso educativo o de promoción cultural, si bien es importante determinar la cantidad de personas que lo reciben, será también trascendente, analizar el tipo y la calidad, de los programas educativos y culturales.

1) **Unidades de Medida:**

Un requisito importante para la implementación de un sistema de medición de la producción es la utilización de *unidades de medida*.

La unidad de medida es un instrumento que debe permitir caracterizar, con la mayor precisión posible, la producción de bienes y servicios que va a ser medida.

Las unidades de medida serán diferentes en función a que el objeto de medición, lo constituyan productos finales resultantes de los programas presupuestarios, productos intermedios que surjan de las actividades o bien que nuestra pretensión sea la de medir realizaciones en términos del logro de los objetivos del Gobierno, en la satisfacción de las innumerables necesidades públicas.

Básicamente es posible distinguir tres tipos de unidades físicas de medida:

a) **Medidas de volumen de trabajo:** se expresan en unidades de medición el trabajo que reflejan el volumen de acciones internas que se ejecutan en un organismo para lograr los resultados previstos. Se relacionan, por ejemplo, con el número de clases dictadas y no con el número de estudiantes graduados o capacitados.

b) **Medidas de producto final:** reflejan los resultados de la actividad o trabajo de una organización y tiene por objeto directo, lograr la meta fijada.

Representan los bienes y servicios concretos, proporcionados a la comunidad. Se refieren por ejemplo, al número de estudiantes graduados o capacitados y no al número e clases dictadas.

c) **Medidas de realizaciones:** reflejan los efectos de los resultados obtenidos de un programa en términos del logro de los objetivos señalados por la política gubernamental, para satisfacer una necesidad pública. Este tipo de medida tiene que ver, por ejemplo, con la disminución del porcentaje de analfabetos del país.

EJEMPLOS DE TIPO DE UNIDADES DE MEDIDA			
UNIDADES DE MEDIDA			
Programa	De volumen de trabajo	De producto final	De realizaciones en Porcentajes
Educación secundaria	Horas de clase	Alumnos egresados	De reducción del déficit educacional
Administración de tributos	Horas / Hombre utilizada en la adm. de tributos	Monto de la recaudación	Del total de emisión de tributos
Limpieza de calles	Equipos y horas hombres utilizados	Cuadras limpiadas	Del total de las cuadras de la ciudad
Mantenimiento de caminos rurales	Horas Hombres y equipos utilizado	Cantidad de km mantenidos	Del total de km que componen la red vial Municipal

La elección de las distintas unidades de medidas, requerirá de cuidadosos análisis, que será necesario realizar con los responsables de las actividades o programas, a efectos de seleccionar aquellas que mejor represente al producto y a su naturaleza.

## 2) Cuantificación de la Producción Terminal:

La producción terminal se logra a través de los programas.

La **META**, que es una expresión siempre cuantitativa, mide la producción ya culminada y refleja la cantidad de productos terminales – Bienes o Servicios –, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas, que evaluadas y cuantificadas, se expresan en políticas de Institución Municipal.

La distinción de la meta es esencial para los fines presupuestarios, puesto que relaciona su resultado con los objetivos básicos de los planes y las políticas dispuestas por la autoridad gubernamental. Ella entonces posibilitará medir la eficacia de la gestión municipal, en tanto establezca el quantum en el que dichas políticas satisfacen las necesidades comunitarias.

Se califica una meta de controlable, cuando la programación de su cantidad depende exclusivamente de los recursos reales y financieros previstos; y además su realización y sus resultados, no estarán influidos por factores externos, sino que

dependerá de la excelencia de la organización, conducción, procedimientos, y procesos involucrados en su consecución.

Contrariamente será “no controlable”, cuando además de depender de aspectos antes enunciados, tiene gran importancia el comportamiento de factores externos; entre ellos, la imposibilidad de la determinación de las demandas de los ciudadanos o usuarios de los servicios, por ejemplo en servicios de salud.

La distinción entre metas controlables y no controlables es importante hacerla, pues posibilitará la asignación de responsabilidades a los centros de gestión productivos, en caso de incumplimientos de la programación efectuada.

Otro aspecto importante sujeto a medición, es lo que se califica como producción –meta o producción bruta terminal, lo cual expresa el volumen total de producción de un programa presupuestario, incluidos los productos que se encuentran en proceso, faltándoles aún ciertas etapas para convertirse en la metas programadas o finales.

En definitiva, las metas posibilitarán la medición de eficacia de Institución Municipal; determinar en qué medida las políticas del Municipio contribuyen a la satisfacción de las necesidades comunitarias y en relación a ello nos indicará el quantum o porcentaje de satisfacción, logrado con la producción terminal o final, puesta a disposición a tal efecto; la producción meta, determinará el volumen e producción intermedia y/o insumos físicos o financieros necesarios para el cierre del ciclo productivo y su conversión en productos finales.

CATEGORÍA PROGRAMÁTICA	PRODUCCIÓN TERMINAL	META
<b><u>Programa</u></b>	<b><u>Unidad de Medida</u></b>	
Atención materno-infantil	Madre atendida Niño atendido	Madre – atendida Niño – atendido
Construcción de viviendas	M2 de viviendas en construcción	M2 de viviendas terminadas y habilitadas
<b><u>Subprograma</u></b>		

---

Administración de la TISH	\$ de tasa liquidada	\$ de tasa recaudados
---------------------------	----------------------	-----------------------

### **3. MEDICIÓN DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA**

La ejecución financiera del presupuesto, comprende al conjunto de acciones y decisiones, con impacto financiero que durante la ejecución presupuestaria se adoptan y que culminan con posterioridad a su aprobación, con la recepción de los insumos adquiridos para los diversos ciclos productivos, que son desarrollados en las distintas categorías programáticas.<sup>15</sup>

La contabilidad pública en general y, en particular, el subsistema de contabilidad presupuestaria, constituyen herramientas fundamentales para medir, controlar y por ende, informar del uso de los recursos financieros asignados a las categorías programáticas.

La contabilidad pública y el subsistema de contabilidad presupuestaria por constituir las asignaciones presupuestarias contenidas en los créditos aprobados por las ordenanzas de presupuesto, “autorizaciones máximas para gastar”, deberán posibilitar a través de sus registros, el control permanente de la utilización –que de dichos créditos autorizados -, realicen los responsables de las distintas categorías programáticas.

Asimismo al constituir el Presupuesto Por Programas un reflejo de la gestión productiva del Estado Municipal, será necesario analizar además los momentos bajo los cuales los gastos son registrados como realizados, pues será conveniente su asociación a la oportunidad en que los bienes y servicios son recibidos y puestos a disposición de cada ciclo de producción.

En el caso de la utilización de Presupuesto Por Programas, debe sustentarse en medir fundamentalmente la recepción efectiva de los insumos y más aún, su utilización, uso o consumo en cada proceso productivo.

Existen dos criterios basados en la información que se desea obtener para el registro de los gastos, en función de lo devengado; uno, establece que se debe

---

<sup>15</sup> Ramirez, Norberto. **Municipios: Desequilibrio y Crisis en la gestión financiera**, 1998. Pag 23.

registrar como gasto devengado del ejercicio, el monto de las obligaciones exigibles de pago, que deberían pagarse al cierre del mismo. El otro criterio considera que el gasto deberá registrarse como devengado por el valor de los bienes y servicios recibidos en el transcurso del ejercicio presupuestario, con independencia del período o ejercicio en los que deben pagarse.

La ventaja de este último criterio consisten en el conocimiento de valor de los bienes y servicios para ser utilizados como elemento de información, para la evaluación de la eficiencia en la consecución de los objetivos de los programas, información que surgiría directamente de un estado de la ejecución financiera del presupuesto, sin recurrir a registros auxiliares.

Si bien, el mejor sistema para evaluar la eficiencia, es mediante la utilización y determinación de los costos, este criterio de registro por lo devengado en función a los bienes recibidos es una buena aproximación.

#### **4. MEDICIÓN DE RESULTADOS Y COSTOS**

##### Indicadores de gestión presupuestaria.

La preparación y el cálculo de indicadores constituye una base de significativa importancia, no sólo para formular el presupuesto sino también para la etapa de la ejecución, en la medida que brinda información necesaria para realizar análisis de eficiencia y eficacia. Parece oportuno, entonces, definir los alcances que tienen tales vocablos.

Cuando se obtiene una producción, tanto intermedia como terminal, con el menor costo posible en términos de los recursos utilizados, se dirá que esa producción es *eficiente*. De igual manera, puede afirmarse que, dado un conjunto de costos de los recursos utilizados, la producción será eficiente si es la máxima posible. Un producto es económicamente eficiente cuando se logra la máxima cantidad posible del mismo con el mínimo costo monetario.

Por otra parte, el concepto de *eficacia* está directamente relacionado con la obtención de un resultado final, cuya materialización puede concurrir en todo o en parte a satisfacer los objetivos de una institución o, dicho de otro modo, en que

medida la misma ha logrado alcanzar los propósitos que dieron origen a su creación y adoptados en sus políticas. La eficacia considera la medida en que se logran los objetivos de una institución para atender las demandas de la sociedad.

Por consiguiente, de los conceptos anteriores se desprende que una institución puede haber sido eficaz al haber obtenido la producción de bienes o servicios que se proponía, aún cuando ésta no haya sido necesariamente eficiente. También es cierto que otra institución puede ser eficiente en el logro de sus producciones, pero no alcance a ser eficaz al no cumplir con las producciones- objetivo que se propusiera.

La disponibilidad de la información cuantitativa o numérica sobre tales conceptos hace posible el cálculo de *indicadores* diversos cuyos resultados pueden contribuir a alcanzar los objetivos que se describen a continuación:<sup>16</sup>

- a) permiten llevar a cabo análisis de eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria pública pues su utilización descansa en la existencia de normas o estándares de referencia previos;
- b) constituyen un complemento imprescindible para los análisis resultantes de la medición de la producción y de la respectiva utilización de los recursos reales y financieros de la programación;
- c) en el caso de la prestación de servicios de naturaleza cualitativa proporcionan elementos de juicio adicionales, considerando sus aspectos cuantitativos relacionados, para elaborar evaluaciones de la programación presupuestaria una vez que ha sido ejecutada,
- d) contribuyen a la simplificación de las tareas de formulación presupuestaria, puesto que tales indicadores, al relacionar elementos cuantitativos, permiten que se estime una variable cualquiera en función de la cantidad de la variable que se relaciona.

*En el Presupuesto Por Programas los indicadores tienen una clara vocación finalista, relacionando los niveles de output producidos por los distintos programas con las necesidades sociales a las que se quiere dar respuestas. Y es quizás uno e los*

---

<sup>16</sup> Cermelo, Carlos. *Presupuesto Por Programa*, pag. 17.

componentes principales del Presupuesto Por Programas. Sin indicadores o metas debidamente cuantificadas en cada programa no existe esta técnica presupuestaria como tal.

### **INDICADORES DE EFICIENCIA**

Si bien existen diversos índices lo que posibilitan establecer distintas relaciones; por ejemplo, entre productos – intermedios y finales -, a efectos de conocer, en consideración a la relación de condicionamiento existente entre ellos, la cantidad de producción intermedia necesaria para lograr el producto final deseado y en consecuencia, si es necesario adoptar decisiones de cambio en las relaciones de producción; entre distintas categorías programáticas; así, las asignaciones de recursos a las actividades centrales y comunes en relación a los de las actividades específicas que conforman los programas, nos permitirá analizar el sobredimensionamiento existente en los gastos indirectos, por actividades de conducción o de servicios administrativos al efectuar dicha relación con los gastos directos totales de los programas presupuestarios; nos interesa fundamentalmente destacar el indicador que surge de la relación insumo-producto, pues es el más adecuado para evaluar la productividad y eficiencia de las categorías programáticas.

Así, si en un proyecto, se resuelve un plan de pavimentación de una determinada cantidad de cuadras, conociendo la relación de toneladas de asfalto por cuadras a pavimentar: se podrá conocer con exactitud, la cantidad precisa de asfalto que requerirá dicho plan; pero asimismo y lo que es más importante, al contar con standars predeterminados de rendimiento, su comparación con el coeficiente real resultante de la ejecución del proyecto, nos permitirá evaluar productividad y eficiencia de la gestión productiva y a sus responsables.

El establecimiento de standars predeterminados, es de suma utilidad, puesto que además de ayudar a la determinación de los recursos que requieren los procesos productivos y a la evaluación de rendimiento; impedirán que se aumente la producción, para incrementar resultados a expensas de la calidad del producto y/o servicios.

Estableciendo los estándares predeterminados, podemos establecer las siguientes relaciones:

- Producción Efectiva del Bien o Servicio A / Producción Estimada según standars A.
- Costo Total Efectivo del Bien o Servicio A / Costo Total Estimado según standars.
- Productos Finales Terminados / Insumos Reales Utilizados.
- Producción Final Estimada / Insumos Reales Estimados.

### INDICADORES DE EFICACIA

Las relaciones que permiten apreciar la eficacia de la gestión trascienden el marco del ámbito presupuestario, entendido como los recursos aplicables a la consecución de determinados logros físicos y financieros en el curso de un período anual. El análisis que se lleva a cabo con estos indicadores está dirigido en esencia a poner en evidencia la medida en que las distintas instituciones que conforman la administración nacional alcanzan, a través de su accionar, los fines y objetivos para las cuales fueron creadas.

En este sentido los indicadores de los que se trata tiene como objetivo precisar la contribución que las instituciones realiza para satisfacer necesidades de la sociedad, expresadas en políticas, planes y demandas, de modo que también designárselos como indicadores de realizaciones. La contribución se materializa mediante la programación y ejecución de las metas definidas en los programas incluidos en los presupuestos anuales.

Por consiguiente, expresan relaciones cuantitativas de las metas con las demandas o déficit existentes o previstos de los respectivos bienes y servicios producidos por las instituciones públicas. Es decir, que dichos indicadores, a diferencia de los de eficiencia antes desarrollados, no se refieren directamente a la gestión productiva de los entes públicos, sino a los resultados de dicha gestión.

Por su naturaleza, estos indicadores se presentan, habitualmente en términos porcentuales o relativos y procuran evidenciar las contribuciones que cada una y el

conjunto de las instituciones proporcionan para la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Algunos de ellos son:

- Cuadras atendidas por el Servicio de Limpieza / Total de Cuadras Potenciales a atender: Porcentaje de cuadras atendidas sobre el total.

- Viviendas construidas / Demanda existente: Porcentaje de reducción del déficit habitacional.

- Recaudación Tasa de Seguridad e Higiene / Recaudación Potencial en función de la Actividad Económica: Porcentaje de recaudación y por diferencia, nivel de evasión existente.

- Porcentaje de la población urbana que recibe servicios de provisión de agua potable y servicios cloacales.

## **CONCLUSIONES**

Una vez desarrollado el trabajo y expuesto la situación práctica y concreta de la Municipalidad de General Pueyrredón, es momento de realizar algunas reflexiones al respecto.

Creo que para hacer del Estado Municipal una organización moderna y eficiente, que tenga como meta cumplir con los objetivos fijados es imprescindible para lograrlo actuar con eficacia, eficiencia y economicidad.

Para ello el planeamiento de las acciones de gobierno deben ir acompañadas por una herramienta de programación y presupuestación adecuadas.

En definitiva, esto se resume en valorar el presupuesto como una herramienta privilegiada para la gestión.

Entonces es necesario que se instale una cultura de presupuesto concebida ésta con compromiso y participación. De esta manera el presupuesto además de ser una “ley que determina los recursos y los gastos para un período de tiempo determinado”, sea una herramienta de planificación económica y gestión de gobierno.

Por eso planteo en este trabajo la necesidad de complementar las normas legales que dicta la Provincia para las Municipalidades con una estructura presupuestaria que permita el análisis de gestión. El presupuesto debe formarse de la suma de los programas (objetivos ) a desarrollar durante un período de tiempo. Él mismo debe contener “planes de acción”, así será útil a la hora de medir los resultados.

Para ello entonces será necesario implementar la técnica “Presupuesto Por Programas”.

El presupuesto debe reflejar en todas sus etapas los procesos productivos de las jurisdicciones y entidades públicas. Para ello, es necesario que la técnica presupuestaria permita una clara delimitación de los bienes y servicios que se producen, los recursos reales que se utilizan y los recursos financieros que se

requieren para llevarlos a cabo.

Entonces, en tal sentido, la técnica del presupuesto por programas resulta la más adecuada para demostrar el cumplimiento de políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos que integran el sector público municipal, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con las fuentes de financiamiento.

De esta forma, será posible tener un control, no sólo al fin del ejercicio, sino también durante la ejecución, que permitirá realizar proyecciones financieras, análisis de situación reales y conocer la evolución en el cumplimiento de los objetivos planteados. Para esto será necesario la confección de indicadores, los cuales relacionan los niveles de “output” producidos por los distintos programas con las necesidades sociales a las que se quiere dar respuesta. Sin indicadores o metas cuantificadas en cada programa no existe esta técnica presupuestaria como tal.

Esta posibilidad de realizar control presupuestario demostrará la situación de cada unidad ejecutora como tal. Esto llevará a la posibilidad de repensar en distintas alternativas de acción en caso de que alguna de las variables, principalmente la de los recursos no se cumplan.

Esta necesidad responde además a una alternativa de solución práctica para uno de los principales problemas de las Administraciones Públicas Argentinas, el cual es: “elevado nivel de incertidumbre al momento de conocer los niveles esperados de recursos y falta de conocimiento de los costos y de los programas que el Estado ejecuta”.

**BIBLIOGRAFIA:**

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Bs. As.
- Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.
- Schivndt, Enrique C.- Presupuesto por Programas en la Administración Municipal..
- Cermelo, Carlos.- Presupuesto por Programa.
- Galvalisi, Luis Alberto.- El presupuesto nacional como herramienta en la toma de decisiones.
- Ramírez, Norberto. La gestión de mejora en el Municipio.
- Ramírez, Norberto. Municipios: Desequilibrio y Crisis en la Gestión financiera.
- Mochón-Becker. Economía, principios y aplicaciones.
- Fernández Calderón Rubén, El Presupuesto y la Contabilidad en la Administración Pública.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal.

## INDICE

	<u>Página</u>
Agradecimientos	1
Fundamentación	2
Diseño de la Investigación	3
<b><u>*INTRODUCCIÓN</u></b>	6
Marco teórico	6
Organización administración del Estado	8
Organización de nuestro país	9
Sector Público Nacional y Provincial	9
Sector Público Municipal	10
El Presupuesto	12
<b><u>*CAPÍTULO I</u></b>	14
Base jurídica del proceso presupuestario	14
Normas legales básicas	14
Constitución de la Pcia. De Bs As.	14
Ley Orgánica de las Municipalidades	15
Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Adm.	17
<b><u>*CAPÍTULO II</u></b>	20
Situación actual en la confección del presupuesto	20
Confección del presupuesto	20
La técnica presupuesto Base Cero	23
<b><u>*CAPÍTULO III</u></b>	25
Presupuesto Por Programas	25
Principios presupuestarios	25
La técnica	29

Fundamentos teóricos	31
Relación insumo-producto	32
Productos terminales e intermedios	35
Relación de condicionamiento	37
Categorías programáticas	40
Programa	41
Subprograma	42
Actividad	43
Proyecto	46
Obra	49
Asignaciones Presupuestarias No Categorizables	50
Ventajas del Presupuesto Por Programas	53
<b><u>*CAPÍTULO IV</u></b>	55
Evaluación y Control de la Gestión Presupuestaria	55
Aspectos generales	55
Medición de la Producción Pública	58
Medición de la Ejecución Financiera	64
Medición de Resultados y de Costos	65
Indicadores de Eficiencia	67
Indicadores de Eficacia	68
<b><u>*CONCLUSIONES</u></b>	70
<b><u>*BIBLIOGRAFIA</u></b>	72