

clasificaciones presupuestarias se vinculen con el catálogo básico de bienes y servicios que disponga el Municipio, de acuerdo a las estadísticas de consumo de las unidades administrativas.

LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS: PRINCIPALES CONCEPTOS

Categorías Programáticas

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.

De ello se deriva que a nivel de cada categoría programática se asigna presupuesto, razón que motiva a pensar que debe existir orgánicamente un responsable del presupuesto asignado a ese nivel, es decir, una unidad administrativa dentro de la estructura orgánica del organismo que se responsabilice de la gestión presupuestaria a fin de llevar a cabo la producción programada.

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.

Características de las categorías programáticas

- * Generan productos que pueden ser terminales o intermedios
- * Su jerarquía se define en función del tipo de producción que generan
- * Requieren de una unidad administrativa dentro de la estructura orgánica de la institución que se responsabilice por la gestión productiva y la administración del presupuesto asignado a ese nivel
- * 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

Categorías programáticas básicas

- Programa
- Proyecto
- Actividad
- Obra

Programa

La producción de los programas siempre es terminal. Un mismo programa puede generar más de un producto terminal.

Constituyen el último eslabón del proceso de producción del organismo y los productos terminales que generan trascienden el ámbito institucional a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad.

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.

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.

A través de las actividades se genera la producción intermedia que condiciona la producción terminal de los programas. De acuerdo a cómo se establecen las relaciones

de condicionamiento entre actividades y programas, podemos hablar de distintos tipos de actividades:

Actividades específicas

Quando 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.

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.

Las actividades centrales son aquellas que necesariamente tienen que presupuestarse en forma excluyente de los programas, por no afectar a ninguno en particular, y que condicionan a dos o más programas o a todos ellos.

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 y Administración.*

Proyecto

Quando 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.

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.

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

La obra es la categoría programática de mínimo nivel respecto de la producción de un proyecto. Constituye una unidad física perfectamente individualizable, por lo tanto, puede ser objeto de contratación por separado del resto de los componentes del proyecto. 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.

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.

La producción de la obra es una condición necesaria pero no suficiente, respecto de la producción del proyecto.

Puede concretarse una obra antes que otra y en consecuencia no convivir temporalmente durante toda su vigencia (en este caso la obra de construcción se inicia y termina antes que la obra de equipamiento). En cambio, ambas obras conviven temporalmente con el proyecto. El proyecto de "*construcción de un laboratorio de alta complejidad*" permanece vigente mientras permanezca vigente la obra de *construcción* y/o la obra de *equipamiento*.

Supongamos otro ejemplo, que el municipio prevé llevar a cabo un proyecto de "*pavimentación de calles*" y que dicho proyecto de inversión, como unidad de evaluación, tiene definida la pavimentación de tramos de calles de tierra distribuidas en distintos barrios del municipio, los cuales están identificados en las bases del pliego para ser contratados por separado. Por ejemplo:

Calle Necochea, entre Av. San Martín y Circunvalación
Calle Los Alamos, altura 1200 al 2000
Circunvalación, entre km. 10 y km. 12
Av. Belgrano, entre calle Los Tilos y calle Las Acacias

Además, en la contratación cada uno de estos tramos observa en el tiempo distinta fecha de inicio y finalización.

En función de que hay una perfecta identificación de productos (cada uno de los tramos), insumos y tiempos de ejecución, se sugiere la desagregación del proyecto en cuatro obras, en la forma que el mismo contrato las identifica, a fin de facilitar el seguimiento de su ejecución física y financiera y la del proyecto en general.

En la medida que finaliza la pavimentación de cada uno de los cuatro tramos definidos, los mismos están en condiciones de ser habilitados. Es decir, cada obra puede iniciar la fase de operación aunque el proyecto en su conjunto aún no haya sido concluido. Es decir, la categoría programática proyecto se mantiene vigente en la medida de que al menos una de las obras continúa en ejecución y se cierra cuando todas las obras se hayan concretado.

Como corolario, podemos afirmar que los dos ejemplos de proyectos citados se desagregan en obras, pero las características de éstas son radicalmente distintas. En el proyecto de "*construcción de un laboratorio de alta complejidad*", la desagregación de obras supone un *corte transversal* del proyecto, en el que cada obra contribuye

parcialmente a la ejecución del proyecto, pero una vez concluida su ejecución, no están individualmente en condiciones de entrar en la etapa de operación. En cambio, en el proyecto de "pavimentación de calles", la desagregación de obras supone un corte longitudinal del proyecto y cada una de ellas, una vez finalizada su ejecución, está en condiciones de iniciar la etapa de operación y se cierra como categoría programática, aunque el proyecto sigue vigente, en virtud de que el resto de las obras continúa en ejecución.

Partidas no Asignables a Programas

Según lo expuesto hasta aquí, la asignación financiera de recursos al presupuesto tiene por objeto la producción de bienes o servicios por parte del organismo que los administra.

Sin embargo, determinados organismos, 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, no se imputan a las categorías de programación mencionadas precedentemente, sino a una pensada especialmente a este fin que se denomina *partidas no asignables a programas*.

Ejemplos de estas partidas financieras, que no se reflejan en productos, pueden ser la amortización de deudas y los gastos figurativos.

En el primer caso, se refiere a los gastos presupuestarios destinados a la devolución del capital que una vez le fuera asignado al organismo en concepto de préstamo y que éste los destinó en su momento al financiamiento de sus programas. Asignar a los programas la amortización del capital implicaría duplicar el gasto de los programas, razón por la cual se imputan como *partidas no asignables a programas*.

Cabe aclarar que el caso de la amortización de deudas es distinto de los intereses y comisiones de deudas. Los intereses y comisiones de deudas representan mayores costos para los organismos, por tener una necesidad de financiamiento, de manera tal que deben imputarse a los programas.

El segundo ejemplo mencionado, hace referencia a las transferencias de fondos que pudieran ocurrir entre los distintos organismos municipales que consolidan su presupuesto en el total de la administración pública municipal. Su exposición en el presupuesto es de carácter "figurativo", dado que permiten identificar los organismos que transfieren y los que reciben la contribución, si bien en el resultado financiero consolidado el efecto es neutro. El organismo que recibe la transferencia, destina esos fondos al financiamiento de sus programas, en cambio el que la otorga no, porque de lo contrario estaría duplicando el gasto dentro del total del presupuesto consolidado del municipio. El organismo que realiza las erogaciones figurativas, debe imputarlas como *partidas no asignables a programas*.

Cada categoría de programación que denomináramos actividad, requiere la realización de acciones operacionales que demandan la utilización de insumos y que no pueden ser objeto de asignación presupuestaria por separado, por estar los insumos intersectados con otras acciones que se realizan en el marco de la misma actividad. A estas acciones operacionales, que se realizan en el marco de una determinada actividad y que no son objeto de presupuestación por separado, debido a que la asignación presupuestaria se realiza a nivel de la actividad en su conjunto, las denominamos *tareas*.

Del mismo modo, la obra como categoría de programación de mínimo nivel respecto del proyecto, se desagrega en acciones operacionales que se denominan *trabajos*.

Las *tareas* y los *trabajos* no constituyen un centro formal de asignación de recursos y en este sentido, no alcanzan el rango de las categorías programáticas. Sin embargo, son de utilidad al momento de cuantificar la producción de la actividad u obra y realizar el cálculo de insumos asignables a dichas categorías de programación, como así también resultan indispensables para el análisis de la tecnología de producción que utiliza la unidad administrativa responsable de la gestión productiva de esa actividad u obra.

MEDICION DE LA PRODUCCION PUBLICA

Entre los objetivos de la técnica del presupuesto por programas, se plantea la posibilidad de prever y decidir la producción de bienes y servicios en un año determinado. Al cabo de dicho año, inclusive en la medida en que transcurre el mismo, es necesario saber si se alcanzaron o no los objetivos previstos, razón por la cual es preciso *evaluar los resultados*.

La *evaluación* de la ejecución física y financiera del presupuesto constituye la etapa final del proceso presupuestario. La misma retroalimenta las etapas anteriores de *formulación* y *ejecución*, concretándose dicho fenómeno a través de la elaboración de indicadores de gestión. Estos indicadores combinan las variables físicas y financieras ejecutadas en el presupuesto, de manera tal que para poder elaborarlos es necesario proceder primero a la medición de la producción.

La técnica de programación presupuestaria no debe quedar circunscripta al campo estrictamente formal de la asignación financiera, para lo cual es necesario desarrollar sistemas adecuados de medición de la producción que permitan verificar la ejecución de la gestión presupuestaria y controlar y readecuar el proceso de producción.

El diseño de un sistema de medición de la producción en el ámbito del sector público municipal debe contemplar los siguientes objetivos:

- * Reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan del gobierno propuesto para el municipio, para un determinado período de gestión a través del desarrollo concreto de los programas.
- * Facilitar mayor información sobre los planes y políticas del gobierno municipal, a través de la precisión de la clase y magnitud de la producción de bienes y servicios en dicho ámbito.
- * Facilitar el cálculo de los recursos reales y financieros que corresponde asignar a la ejecución de cada programa, a través de la determinación del volumen cuantitativo de la producción que estos generan.
- * Programar adecuadamente la ejecución presupuestaria, analizando gradualmente los desvíos de lo ejecutado respecto de lo programado y contribuir, de este modo, al análisis de la eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria municipal.

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. Para cumplir esta condición es necesario que la unidad de medida cumpla los siguientes requisitos:

- * Ser *concreta y representativa* del bien o servicio, es decir, no debe ser ambigua sino reflejar fielmente el tipo de bien o servicio que se está midiendo.

Por ejemplo, para medir la atención en un programa de asistencia médica hospitalaria, la unidad de medida no puede ser "persona", sino "paciente internado", "consulta externa", etc.

Para medir la atención en comedores escolares, la unidad de medida no debería ser "alumnos", que identifica a un programa de educación sino "ración alimentaria".

- * Servir como *unidad de registro*, dado que un sistema de medición de la producción perezca si no se implementa el registro de la ejecución física. Por ejemplo, un municipio rural que desarrolla una campaña de erradicación de la langosta, no utilizaría la unidad de medida "langosta exterminada", dado que le sería imposible contarlas y registrarlas. En cambio, podría utilizar como unidad de medida "hectárea fumigada".

De acuerdo con sus características las unidades de medida se pueden clasificar de distintas formas:

ector

Según su grado de uso

del
ón a

comunes, son de uso habitual, generalmente conocidas por los sistemas de pesas y medidas. Ejemplos: Ha, Kg., Km., m2, etc.

il, a
s en

específicas, no son de uso habitual y generalmente se crean y utilizan para medir determinados productos. Ejemplos: *visitante*, para medir el servicio del zoológico.

a la
de

Según el grado de complejidad

simple, cuando se utiliza un solo término. Ejemplo: *alumno*, para cuantificar la matrícula en un programa de educación.

ite
al

compuesta, cuando se utilizan dos términos relacionados. Ejemplo: *inspector capacitado*, para medir la capacitación de inspectores fiscales del municipio.

la

Según la forma de exposición

a
a
s

absoluta, cuando se especifican cantidades. Ejemplos: 1.000 alumnos, 300 visitantes.

relativa, cuando se expresan con relación a un todo, indican el grado de avance en porcentajes. Ejemplo: se utilizan generalmente para realizar el seguimiento de las obras públicas.

FORMULACION DEL PRESUPUESTO

Aspectos Generales

A los fines de lograr la organización del proceso de formulación del presupuesto y el cumplimiento de los plazos previstos, la experiencia recogida sugiere que con anterioridad al inicio de las tareas para la formulación del presupuesto, es de suma utilidad elaborar y someter a la aprobación del ejecutivo un *cronograma* de las actividades a desarrollar a lo largo de este período. La elaboración de un cronograma no debe ser considerada como una carga adicional de trabajo; por el contrario, esta tarea coadyuva a la optimización del tiempo disponible, por cuanto asigna y establece responsables para todas las funciones que deben formalizarse en la etapa de formulación del presupuesto. El cronograma, elaborado por personal del órgano rector del sistema presupuestario, deberá ser sometido a la aprobación del Departamento Ejecutivo.

