

ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS ORIENTADO A RESULTADOS ¹

¹ Tomado de: **“Sistema Presupuestario Público en Argentina”**. Centro de Capacitación y Estudios. Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción. República de Argentina.
<http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales.php>

CONTENIDO

1. Introducción
2. Definiciones y conceptos básicos
 - a. Insumos
 - b. Productos
 - c. Tipos de productos
 - c.1 Independientes y conjuntos
 - c.2 Terminales e intermedios
 - c.3 Relaciones de condicionamiento
 - c.4 Productos presupuestables individual o independientemente
 - d. Relación insumo – producto
 - e. Comparación de las relaciones de condicionamiento con las de insumo - producto
3. Políticas y acciones del Sector Público.
 - a. Políticas
 - b. Acción operacional
 - c. Acciones de regulación
 - d. Acciones presupuestarias
 - i. Centro de gestión o unidad ejecutora
 - ii. Definición de acción presupuestaria individual o independiente
 - iii. La red de acciones presupuestarias
 - e. Asignaciones Presupuestarias que no resultan en productos
4. Técnicas de gestión institucional
5. Categorías programáticas
 - a. Concepto
 - b. Tipos de categorías programáticas
 - i. Programa
 - ii. Subprograma
 - iii. Actividad
 - iv. Proyecto
 - v. Obra
6. Formas que adoptan los programas
7. Metodología general para el diseño de estructuras programáticas institucionales
 - a. Consideraciones previas
 - b. Requisitos generales
 - c. Recopilación de la información
 - d. Procesamiento y análisis de la información
 - e. Proceso de elaboración de las estructuras programáticas

Glosario de Presupuesto por Programas
8. Medición e indicadores de la gestión productiva pública
 - a. Aspectos generales.
 - b. Medición de la provisión de bienes y servicios
 - c. Unidades de medida
 - d. Los tipos de producto y su cuantificación
 - e. Indicadores de la gestión presupuestaria

ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS ²

1. INTRODUCCION

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La técnica facilita la formulación, la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros. Se relaciona con el planeamiento estratégico institucional, el presupuesto plurianual y se orienta hacia la obtención de resultados.

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

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

Las prioridades pueden ser de carácter macroeconómico o **macrofiscal** y de carácter microeconómico o **microfiscal**. Lo macrofiscal se refiere al comportamiento de los agregados fiscales y su composición (gastos, gastos primarios, recursos, resultado, resultado primario, financiamiento, consumo público, inversión pública, etc.). Lo microfiscal esta conformado por la desagregación en funciones, instituciones, programas y proyectos, según prioridades de los grandes agregados. Esa distribución tomará en cuenta la **importancia relativa** que se asigne por las autoridades llamadas a decidir, proceso que estará **acotado por las posibilidades de financiamiento** de carácter global y por **rigideces o afectaciones** de gastos y recursos. Las prioridades posibles que se asignen reflejan la **orientación de la política** fiscal en la utilización del los recursos públicos.

El establecimiento del presupuesto por programas requiere, sobre todo, de compromiso por parte de las autoridades: decisores y administradores políticos comprometidos con el uso de mecanismos que conduzcan a la mejor asignación de los recursos de la comunidad.

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

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

² Este tema corresponde a una síntesis, con diversos ajustes conceptuales, de las Bases Teóricas del Presupuesto por Programas de Carlos Matus, Marcos Makón y Víctor Arrieche, Asociación Venezolana de Presupuesto Público, Caracas, Venezuela, 1978.

Debe señalarse que, en la práctica, la Administración Pública produce bienes y servicios que suministra a la sociedad, pero, asimismo, adquiere bienes producidos por terceros para proveerlos con posterioridad, e incluso presta servicios mediante financiamientos o transferencias.

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

Como consecuencia de ello es que se tiende a utilizar el concepto de provisión pública, o sea a cargo del Estado, de bienes y servicios, como más amplio y abarcativo del más restrictivo de producción pública. La expresión proceso de producción incluye tanto la elaboración de un bien como el quehacer para brindar un servicio.

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

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

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

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

2. DEFINICIONES Y CONCEPTOS BASICOS

a) Insumos

En términos generales, **son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio)**. En el presupuesto, se los denomina: personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales, respectivamente, al clasificarlos según el objeto del gasto. Cuantitativamente se expresan en unidades físicas (tn., m³, kw/h, etc.) y su valoración monetaria se obtiene multiplicando la cantidad comprada o utilizada por su precio unitario. ***El concepto de insumo adoptado en este contexto, entonces, no se diferencia del que es utilizado convencionalmente en la teoría económica. Son totalmente asimilables a las variables independientes de una función de producción microeconómica.***

Piénsese, por ejemplo, en la Asesoría Jurídica de un organismo público cualquiera. Sus insumos serían los siguientes: recursos humanos (abogados, secretarias, personal directivo y administrativo, etc.); materiales (papel, carpetas, lapiceras, útiles de escritorio, etc.); equipos (computadoras, escritorios y sillas, etc.) y servicios no personales (pasajes, viáticos, energía eléctrica, alquiler, etc.).

Sin embargo, ***en la formulación del presupuesto público es necesario distinguir el gasto en insumos del costo en insumos. El primero se refiere al valor monetario de los insumos adquiridos durante un período presupuestario, en cambio, el segundo se refiere a los insumos efectivamente utilizados en la producción durante dicho período.***

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

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

Por ejemplo, la asignación de recursos financieros para adquirir durante un ejercicio presupuestario una cantidad dada de computadoras, expresa el monto del gasto propuesto para dicho insumo pero, de ninguna manera, esa asignación representa el costo del mismo imputable a la producción en la que participará durante el ejercicio presupuestario. En este caso, el costo es el valor de la depreciación por el uso de las computadoras durante el año, hayan sido compradas en el ejercicio vigente o en anteriores.

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

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

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

b) Productos

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

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

c) Tipos de productos:

c.1) Independientes y conjuntos

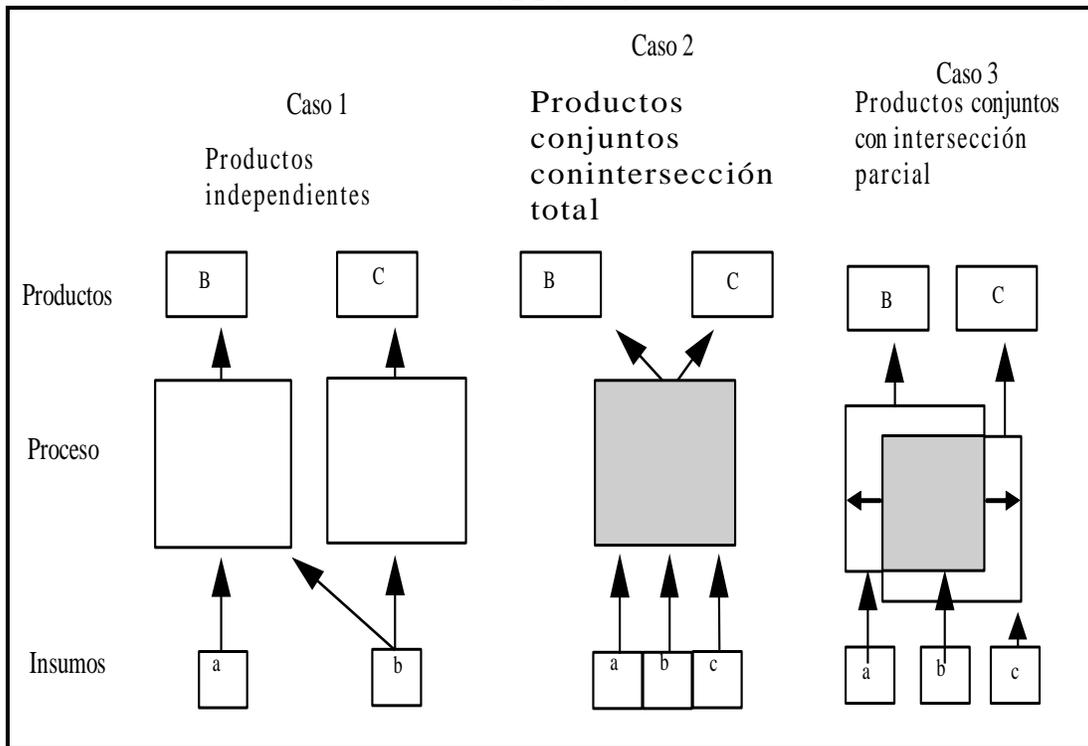
En este punto se utiliza la teoría de conjuntos para distinguir claramente los productos originados en los procesos productivos públicos.

Sean B y C dos productos diferentes.

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

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

GRÁFICO 1



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

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

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

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

Los productos conjuntos pueden ser originados por:

- **Intersección total,** cuando, al producirse simultáneamente un proceso de producción, todos los insumos y el tiempo de producción son comunes. Por ejemplo, en un hospital

universitario el proceso de producción de los servicios médicos hospitalarios genera, simultáneamente, dos productos: "atención médica a pacientes" y "formación de recursos humanos en medicina", por lo cual todos los insumos se intersectan en su totalidad de una forma indivisible. Que se obtengan dos productos de una misma combinación de insumos en un mismo acto productivo, implica que no pueda asignarse a cada uno de ellos la cuota parte de los insumos que les corresponde. En consecuencia, no puede prepararse el presupuesto asignando recursos para cada producto individualmente considerado, sino que tendría que hacerse para el conjunto de productos que se programa obtener. Esta situación se representa en el caso 2 del Gráfico 1.

- **Intersección parcial, cuando sólo una parte de los insumos y del tiempo de producción son de uso común en el proceso de producción** (caso 3 del Gráfico 1). Al igual que en el caso de intersección completa, al no diferenciarse las relaciones de insumo-producto para un conjunto de insumos, también en la intersección parcial sólo se puede presupuestar para los productos conjuntos resultantes. **Ambos casos son frecuentes en la Administración Pública.**

c.2) Terminales e intermedios

En forma esquemática se puede afirmar que los productos que producen las instituciones públicas pueden ser clasificados en **terminales** o **inter-medios**. Los primeros se clasifican, a su vez, en **acabados y en proceso** y, los intermedios, en **directos** e **indirectos**. Los productos acabados se pueden proveer durante el ejercicio o en ejercicios ulteriores.

Asimismo, los productos terminales pueden ser productos acabados de otros entes (públicos o privados) y adquiridos y **provistos** por organismos del Estado, el que, además, puede financiar la compra de bienes y servicios que se ponen a disposición de la comunidad. En ese caso se cumple, también, la función proveedora a cargo del Sector Público.

Se dice que un producto es terminal acabado cuando habiendo salido del proceso de producción durante el período presu-pestario, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda que dio origen a su producción (condición que es común a la provisión de bienes y servicios). Esta necesidad o demanda es externa al ámbito de la institución que presupuesta y, por tanto, puede relacionarse directamente con la sociedad o con otra institución del sector público.

Por lo tanto:

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

Por su parte, **será producto terminal en proceso** aquel que, durante el ejercicio presupuestario, ha sido producido parcialmente. Por tanto la producción terminal en

proceso incluye la que no ha concluido su proceso de producción y, en consecuencia, no está en condiciones de satisfacer la demanda social o institucional que lo origina.

En síntesis:

Producción terminal (PT) → En proceso (PTP)
→ Acabada (PA)

Ejemplos:

1. Programa de construcción de viviendas

PT → PTP : Viviendas o m² en construcción.
→ PA : Viviendas habilitadas.

2. Programa de Educación Elemental

PT → PTP : Alumnos cursantes.
→ PA : Egresados.

3. Programa de Vacunación

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

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

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

c.3) Relaciones de condicionamiento

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

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

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

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

Así, por ejemplo, para producir la "asistencia técnica a los ganaderos de producción bovina", se requieren otros productos que la apoyen, orienten y complementen. En tal sentido, será necesario generar, entre otros, el servicio de "contratación y administración de personal", de "dirección y coordinación" y, al mismo tiempo, producir los servicios de información del sector pecuario, de planificación y presupuesto, de relaciones públicas, de finanzas, etc. Se tiene así un producto terminal y un conjunto de productos intermedios. En este caso, puede verse que el producto intermedio "dirección y coordinación" condiciona al producto terminal "asistencia técnica a los ganaderos de producción bovina". Lo mismo ocurre con los otros productos intermedios que apoyan o complementan el producto terminal mencionado y que, a su vez, se interrelacionan entre sí, de producto intermedio a producto intermedio. Según los mismos puedan ser cuantificados o no, sus relaciones pueden ser cuantitativas o cualitativas.

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

Por lo tanto, puede decirse que las relaciones de condicionamiento reflejan la **red de producción** de una institución.

c.4) Productos presupuestables individual o independientemente

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

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

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

- Los productos cuya producción se presupuesta no sólo tienen que ser independientes sino que todos ellos deben tener relaciones insumo-producto exclusivas (condición de posibilidad); en caso contrario deben asignarse recursos para el conjunto de insumos necesarios para proveer bienes y servicios.
- Un producto presupuestable individualmente requiere de un centro de gestión de suficiente importancia como para asignarle recursos (condición de relevancia), condición que explica más adelante.

d) Relación insumo-producto

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

De esta definición surgen los siguientes elementos:

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

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

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

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

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

Un diagrama sencillo puede servir para clarificar la unión entre las relaciones de condicionamiento y las relaciones de insumo-producto, tal como se observa en el gráfico 2.

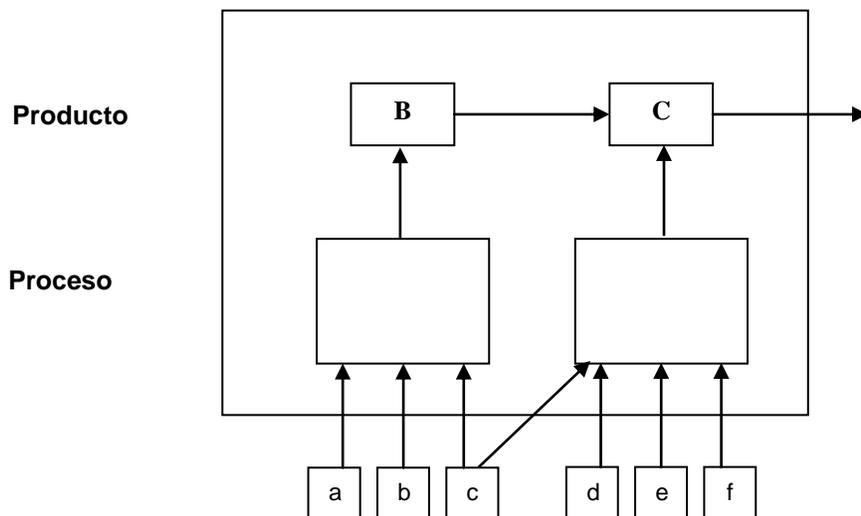
Dentro del **ámbito presupuestario** (jurisdicción o entidad) se ubican dos procesos productivos; el del producto B, por ejemplo, "dirección superior" y el del producto C, por ejemplo, "educación básica obligatoria". Ambos pueden tener determinadas relaciones de insumo-producto, **con sus respectivos coeficientes**, en función de la respectiva técnica de producción decidida para cada uno de ellos. Por su parte, el producto intermedio B establece una relación de condicionamiento con el producto terminal C, con una intensidad que depende de la correspondiente técnica de producción institucional. La cantidad y calidad de "educación

básica obligatoria" requerirá una determinada cantidad y calidad del producto "dirección superior" el que, a su vez, condiciona la producción de ese producto terminal.

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

GRAFICO 2

AMBITO PRESUPUESTARIO



En la práctica, la Administración Pública no ha implementado su contabilidad de costos, que se basa en el registro del consumo de factores productivos para cada producto (intermedio o terminal).

3. POLITICAS Y ACCIONES DEL SECTOR PUBLICO

a) Políticas

Los límites del denominado ámbito de lo presupuestario (explicado en el punto c4), son claves para fijar su contenido y las características de sus productos. Para avanzar en este terreno se cree conveniente analizar los diversos tipos de acciones que se realizan en el ámbito público.

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

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

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

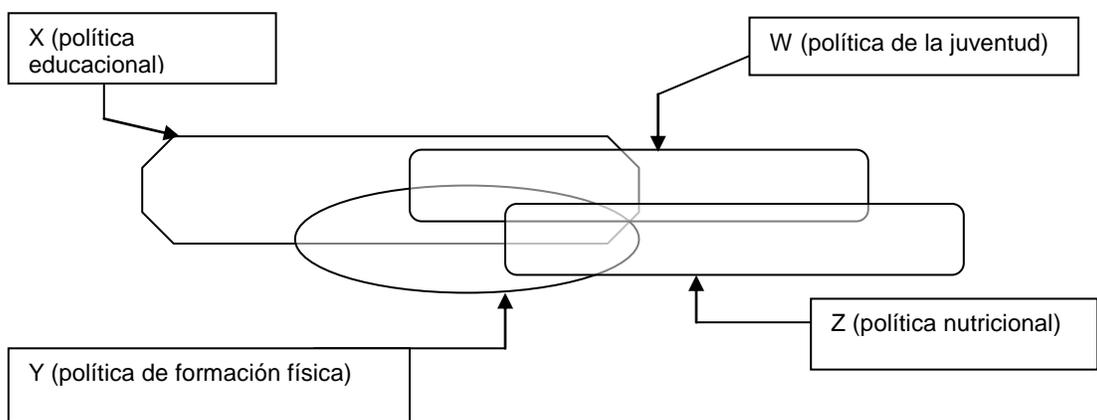
En el gráfico N° 3 se puede apreciar que, al definir una política en materia educacional (X), por ese sólo hecho, se define también parte de las políticas de la juventud (W), de formación física (Y) y nutricional (Z). Necesariamente una política educacional abarca aspectos de otras políticas, contemplando programas de formación física y la realización de prácticas deportivas, a efectos de que el desarrollo intelectual esté correlacionado con el físico. Por otro lado, el desarrollo físico en la etapa juvenil requiere de adolescentes sanos y bien nutridos. De esto se deduce que una política de formación de los habitantes de un país se intersecta parcialmente con las políticas educacional y nutricional.

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

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

En conclusión, las políticas se intersectan y, en consecuencia, resulta imposible presupuestar por las mismas.

GRAFICO 3



b) Acción operacional

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

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

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

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

c) Acciones de regulación

La acción de regulación se concreta en normas cuyo propósito es regular comportamientos externos a la institución y tiene como condicionante una o varias acciones operacionales. Por tanto, la acción de regulación es terminal de una red de acciones operacionales de una institución, y contribuye directamente al logro de una o varias políticas.

No es posible presupuestar por acciones de regulación, por cuanto éstas abarcan sólo una parte del universo de la producción.

d) Acciones Presupuestarias

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

i. Centro de gestión o unidad ejecutora.

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

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

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

Los centros de gestión diversificada se caracterizan por utilizar insumos comunes para la producción de diversos tipos de productos independientes.

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

Esquemáticamente, un centro de gestión debe reunir, en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:

- **Ser relevante en la red de relaciones de condicionamiento. En tal sentido debe posibilitar que se explicita la técnica institucional adoptada y justificar el costo de la aplicación del proceso presupuestario a ese nivel.**
- **No sobrepasar el límite de la desagregación formal en la asignación de recursos que torne costoso, rígido o ineficiente el proceso integral de producción.**

- Dar lugar a uno o varios productos terminales o intermedios.
- Contar con una o varias unidades administrativas responsables de programar la gestión productiva y de ejecutar los procesos de producción respetando las correspondientes relaciones de insumo-producto.
- Tener un responsable del uso de los recursos asignados.

ii. Definición de acción presupuestaria individual o independiente.

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

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

a) **Posibilidad:** Los productos resultantes deben ser perfectamente definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones de insumo-producto. Adquieren así la posibilidad de que le sean asignados recursos. Si esta condición es cumplida, es posible agotar el universo de las acciones operacionales sin duplicaciones y asignar los insumos a cada uno de los productos generados.

b) **Relevancia:** Para ser presupuestable, en sentido estricto, un producto debe ser generado en un centro de gestión de suficiente importancia dentro de la red de producción de una jurisdicción o entidad.

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

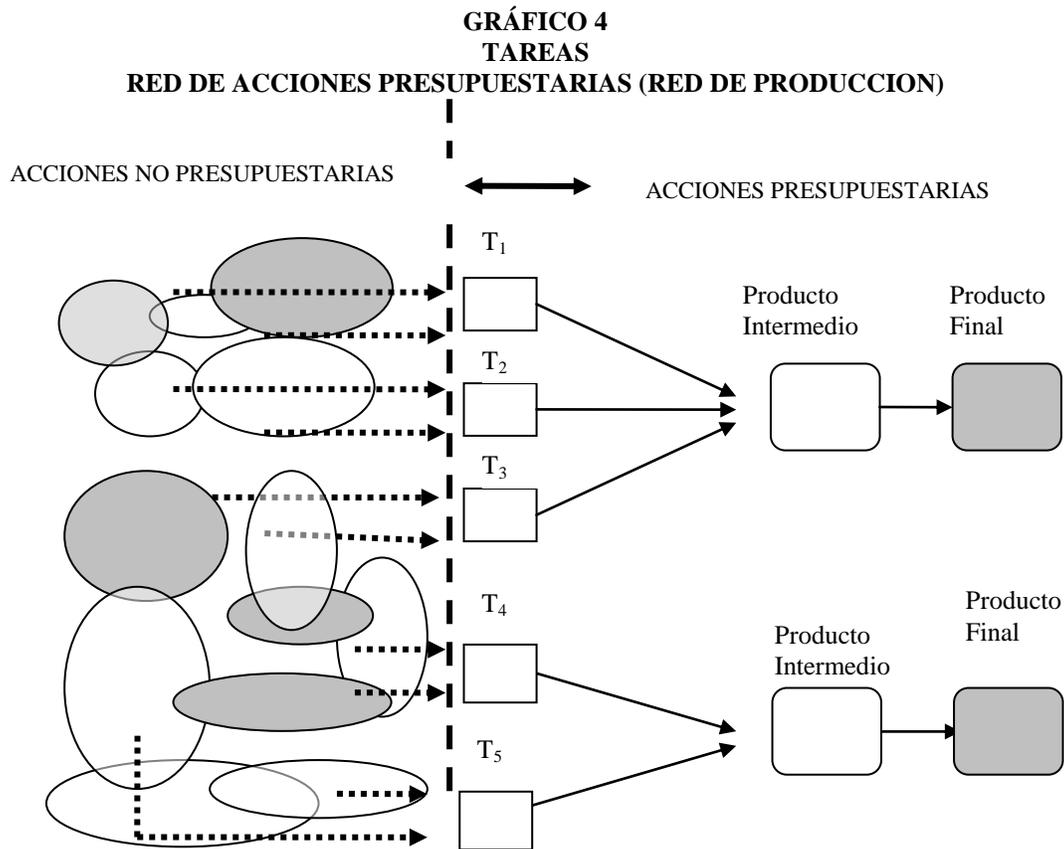
En síntesis, toda acción pública que sea presupuestaria requiere la participación simultánea de tres elementos: insumo, producto y centro de gestión.

iii. La red de acciones presupuestarias

La forma en que están condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución, origina una red de relaciones denominada "red de acciones presupuestarias", la que es el correlato de la red de producción en cada ámbito presupuestario (gráfico N° 4).

Las acciones presupuestarias de mínimo nivel son intermedias en términos de la asignación formal de recursos y pueden clasificarse como **directas o indirectas**, según que la producción generada sea **intermedia directa o intermedia indirecta**, respectivamente.

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



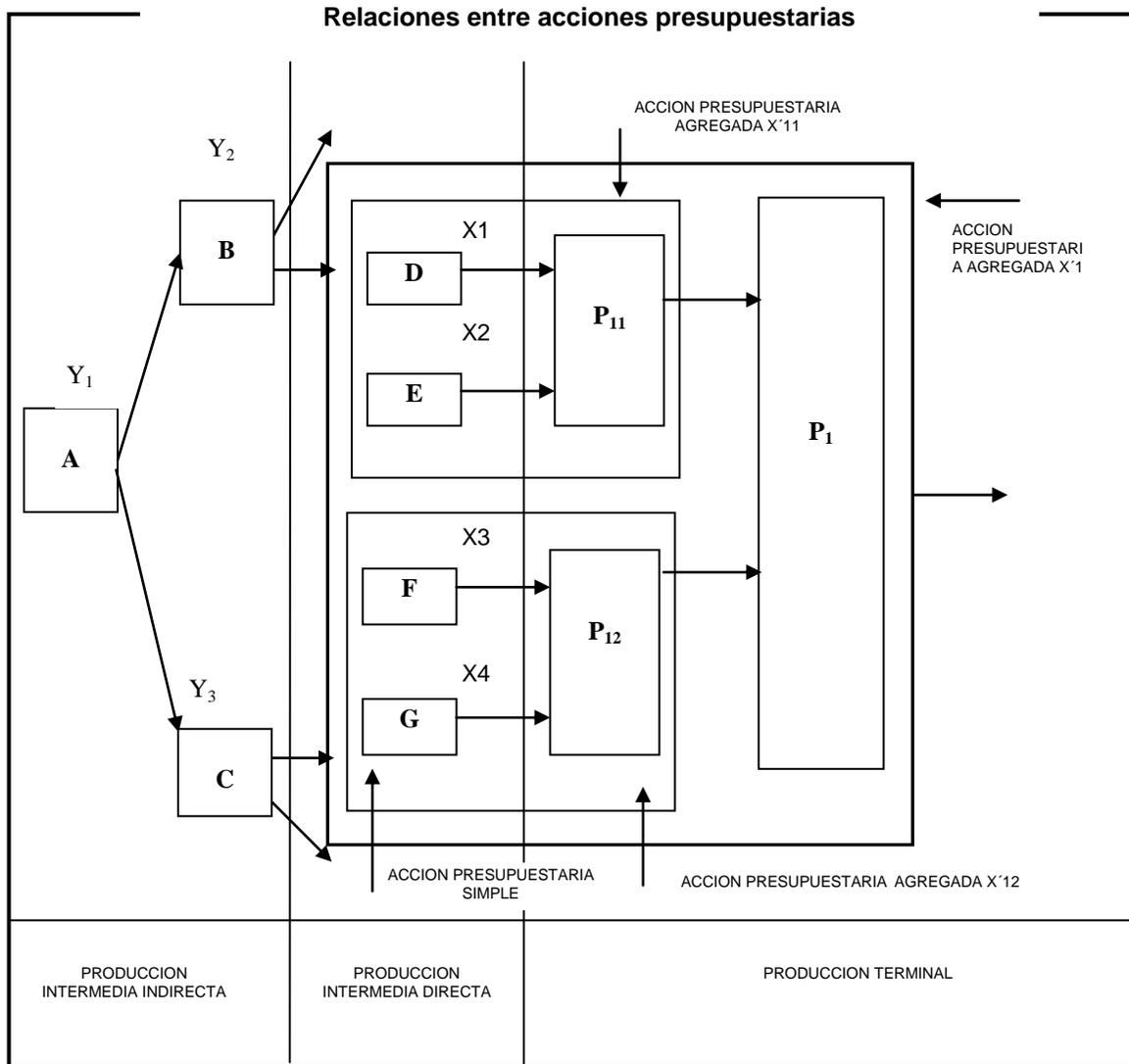
Por ejemplo, la recaudación de impuestos y la fiscalización de los contribuyentes son acciones presupuestarias directas, cuya producción intermedia las condiciona inmediatamente.

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

En una situación de multidireccionalidad de las acciones presupuestarias intermedias, los insumos utilizados en ellas sólo son sumables, en términos físicos y monetarios, por fuera de las acciones presupuestarias agregadas de producción terminal. Si fuese necesario distribuir lo gastado entre cada una de las producciones terminales en que participan, ello será posible utilizando adecuados coeficientes técnicos de imputación de gastos indirectos.

El gráfico N° 5 muestra las relaciones entre las acciones presupuestarias directas e indirectas y sus respectivas producciones con las acciones presupuestarias agregadas de producción terminal. Así, los productos Y1, Y2 e Y3 son intermedios indirectos pues contribuyen tanto al logro de la producción de P1 como de otras producciones terminales de la institución (que no están graficadas, con el fin de simplificar la exposición) y se originan en los centros de gestión A, B y C. Los productos X1, X2, X3 y X4 son intermedios directos pues contribuyen, exclusiva e inmediatamente, a la producción de P1, por lo que su producción es intermedia directa. En ambos casos, los productos intermedios directos e indirectos se originan en acciones presupuestarias simples. Las acciones presupuestarias agregadas X'11, X'12 y X'1 corresponden a procesos generadores de los productos terminales P11, P12 y P1. Cabe destacar que la condición necesaria para que existan acciones presupuestarias indirectas es que se elaboren dos o más productos (en este caso además de P1, P2,...,Pz). Más adelante se analizarán las categorías programáticas que le corresponden a cada una de las diversas clases de acciones presupuestarias, paso necesario para avanzar en la puesta en operación de los conceptos y metodologías de la presupuestación por programas.

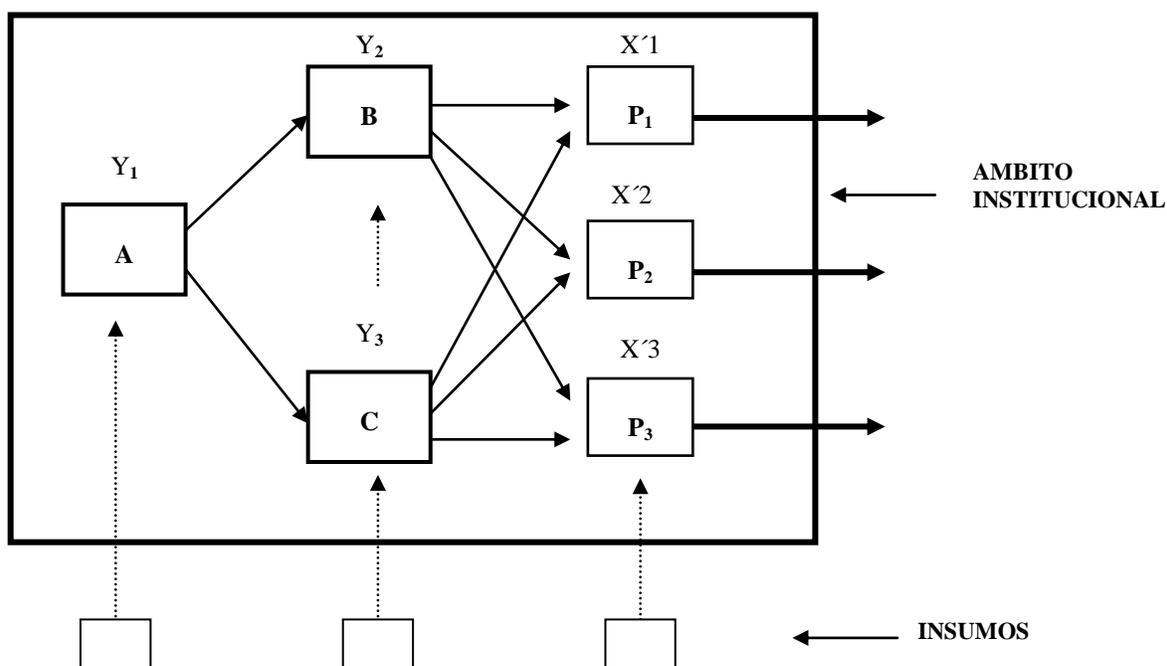
GRAFICO 5



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

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

GRAFICO 6
RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS



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

- X'1 Planificación turística
- X'2 Desarrollo turístico
- X'3 Servicios de promoción turística

Las acciones presupuestarias simples originan los siguientes productos indirectos:

- Y1 Dirección superior del Instituto
- Y2 Servicios audiovisuales para la planificación y el desarrollo turístico
- Y3 Servicios de mantenimiento de vehículos

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

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

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

d) Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos

El concepto de acción presupuestaria implica asignación de recursos para producir bienes o servicios o adquirirlos para su provisión, bajo la responsabilidad o dentro del ámbito de una institución o sector. En este caso, la asignación de recursos financieros y el proceso de gestión están indisolublemente unidos. Sin embargo, la gestión de un organismo no exige que éste produzca siempre bienes o servicios. En algunos casos, las asignaciones de recursos financieros no tienen como objetivo proveer los medios para un proceso de gestión productiva y constituyen una forma, sin intermediación productiva, de contribuir al cumplimiento de las políticas públicas.

El concepto de provisión pública es más abarcativo que el de producción pública. Se trata de atender a las demandas de la comunidad con el empleo de recursos públicos. Ello incluye distintos tipos de prestaciones como las instrumentadas por transferencias, en sentido amplio, a personas, entidades, empresas u otros organismos públicos. En estos casos no hay producción pública o la misma es efectuada por los receptores de los fondos públicos, pero hay provisión pública de bienes y servicios.

Otro es el caso de las partidas no asignables a programas (PANAP), asignables a otro tipo de políticas públicas.

Por ejemplo, la asignación financiera para el servicio de la deuda pública no tiene como objetivo un proceso de gestión productiva por parte de la entidad receptora de los fondos, y está en función directa del cumplimiento de obligaciones emanadas de la política de deuda pública.

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

4. TECNICAS DE GESTION INSTITUCIONAL

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

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

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

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

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

Toda técnica de gestión institucional está, en última instancia, condicionada por los objetivos y metas de las políticas públicas a las cuales sirven los resultados de las acciones presupuestarias terminales. Ello implica que las alteraciones en los objetivos o en las metas de

dichas políticas, afectan la cantidad y calidad de los productos terminales necesarios para satisfacerlos y, en consecuencia, puede ser necesaria una modificación de la técnica institucional de gestión. La rigidez en el tipo de técnica adoptada puede obstaculizar el cambio, obligar a una variante dentro de la preexistente o cumplir ineficientemente con los objetivos de la política respectiva. A su vez, la gestión institucional se enmarca en el planeamiento estratégico y se orienta hacia resultados.

5. CATEGORIAS PROGRAMATICAS

a) Concepto

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

Las categorías programáticas cumplen una doble **función**; por un lado, **delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias** y, por otro, **permitir su jerarquización** en orden a su **relevancia presupuestaria**.

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

Pueden existir asignaciones presupuestarias que no tengan relación directa con el proceso de provisión de una jurisdicción o entidad (por ej. gastos figurativos), o que sean consecuencia de procesos realizados en otros períodos presupuestarios (vg. amortizaciones de deudas). En ambos casos esas asignaciones presupuestarias, que se denominan PANAP, están contribuyendo al logro de determinados objetivos de las políticas públicas y pueden, por otra parte, insumir montos mayores de recursos que los que aparecen en los propios procesos de producción y provisión de bienes o servicios. Tales asignaciones presupuestarias no serán reflejadas en una categoría programática.

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

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

b) Tipos de categorías programáticas

i) Programa

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

- **Es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación;**
- **Refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la provisión de bienes y servicios;**
- **Por lo anterior, se ubica como el nudo final de la red de categorías programáticas de la jurisdicción o entidad;**
- **Se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel, las que indican las acciones presupuestarias que participan en su proceso de provisión.**

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

EN EL AREA SOCIAL

Educación

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

Salud

- Atención de la salud materno infantil
- Investigación, docencia y producción de biológicos
- Lucha contra el SIDA y enfermedades de transmisión sexual

Promoción Social

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

EN EL AREA ECONOMICA

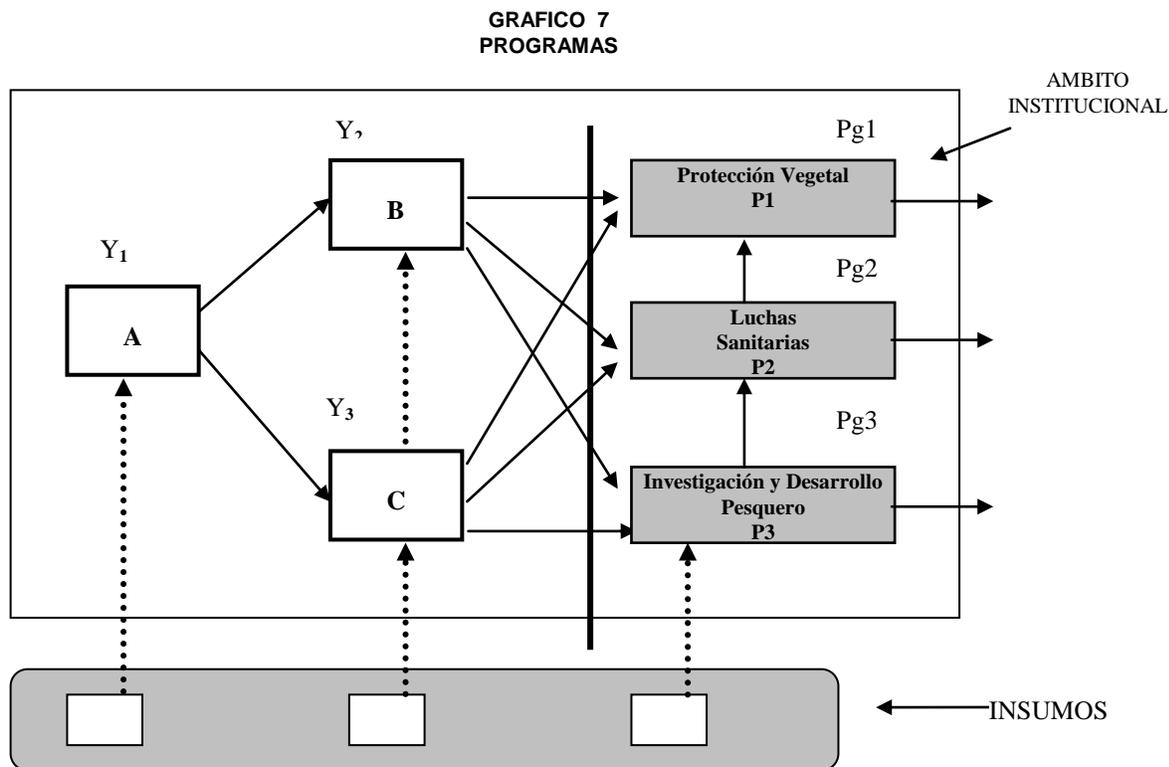
Agricultura, Ganadería y Pesca

- Luchas sanitarias
- Protección vegetal
- Investigación y desarrollo pesquero

Transporte y Comunicaciones

- Regulación y Control del Transporte Auto-motor
- Reconversión vial
- Regulación de las telecomunicaciones

En el gráfico N° 7 pueden verse expresadas algunas de las características indicadas. En el mismo, los programas Pg1 (Protección Vegetal) Pg2 (Luchas Sanitarias) y Pg3 (Investigación y Desarrollo Pesquero) expresan a los productos terminales P1, P2 y P3, respectivamente.



ii) Subprograma

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

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

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

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

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

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

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

| PROGRAMA | SUB-PROGRAMA |
|---|---|
| Recaudación de ingresos fiscales públicos | - Recaudación de impuesto sobre la renta - Recaudación de impuesto sobre la producción - Recaudación de impuesto sobre el consumo |

iii) Actividad

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

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

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

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

Para poder reflejar los procesos contenidos en las acciones presupuestarias cuya **producción es intermedia**, configurando un centro de gestión al que corresponderá la asignación formal de recursos reales y financieros, se recurre a la categoría programática denominada **actividad**.

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

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

- **Actividad específica**

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

La categoría programática "**actividad específica**" tiene las siguientes características:

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

En el gráfico N° 8 se ejemplifica el uso de la categoría "actividad específica". El programa Pg1 "Atención preescolar" que es una acción presupuestaria cuya producción es terminal, contiene las actividades específicas "Dirección y coordinación" (Ace1), "Asistencia social" (Ace2) y "Atención pedagógica" (Ace3) que corresponden a las acciones presupuestarias intermedias directas D, E y F, respectivamente .

Si se tuviese un "programa" que requiere ser abierto en "subprogramas", como el que se presenta en el gráfico N° 9, serán "actividades específicas" aquellas que formando parte del

subprograma condicionan, en última instancia, exclusivamente a la producción terminal del programa. Efectivamente, el producto P1 es la sumatoria de los productos P1₁ y P1₂ de los respectivos subprogramas; por su parte, dichos subprogramas contienen las actividades específicas A, B, C y E, F, G, respectivamente. La actividad D no condiciona exclusivamente a subprograma alguno pero sí al producto del programa. Por tanto es también actividad específica.

GRAFICO 8

ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE UN PROGRAMA

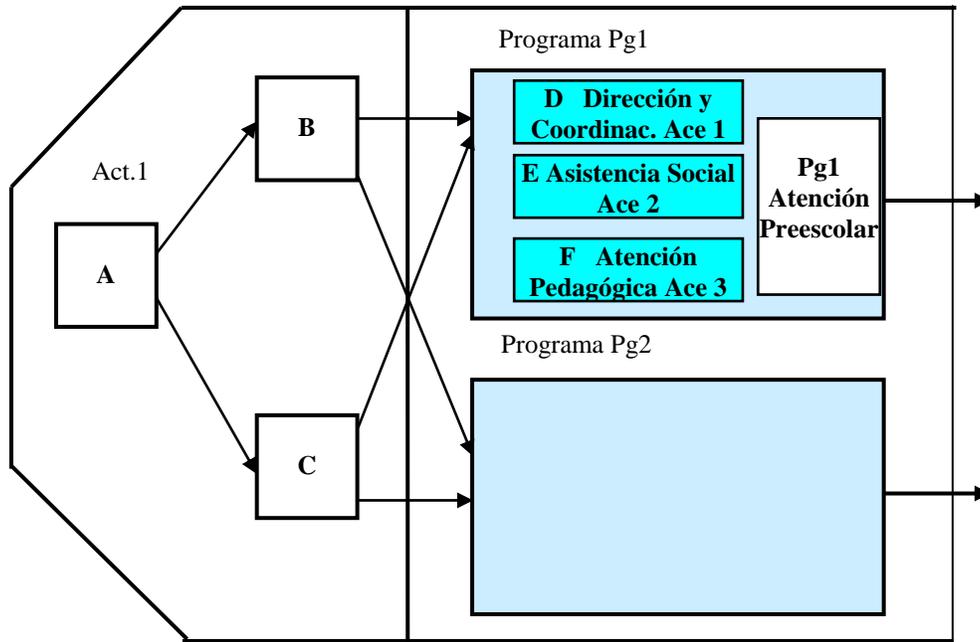
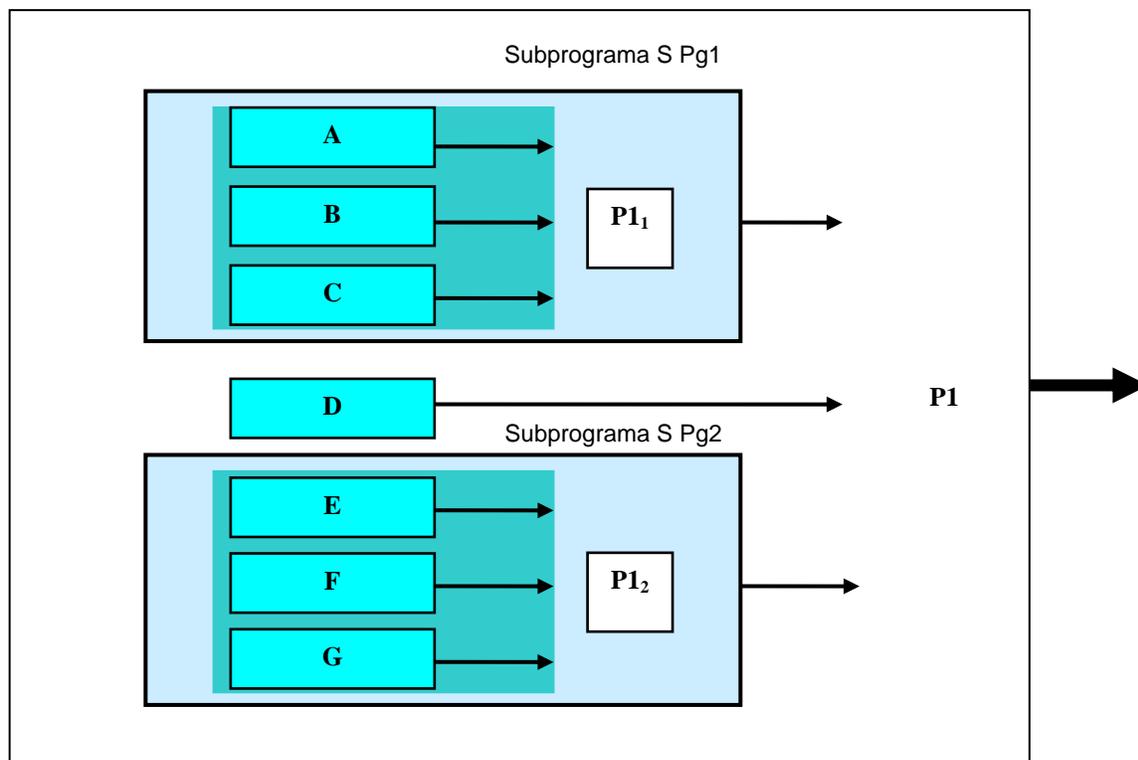


GRAFICO 9
PROGRAMAS, SUBPROGRAMAS Y ACTIVIDADES



- Actividad central

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

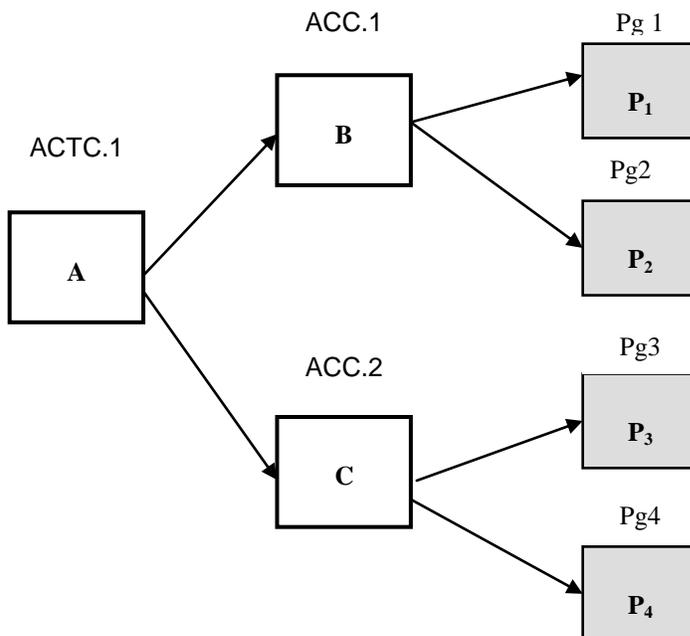
- **Refleja en el presupuesto a una acción presupuestaria cuya producción es intermedia indirecta y cuyas relaciones de condicionamiento afectan a todas las restantes acciones presupuestarias;** por lo general se refieren a las acciones de dirección y apoyo a toda la gestión productiva y provisión de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

En forma de diagrama puede verse en el gráfico N° 10 una categoría "actividad central" (Actc1). En el gráfico N° 19, se observan las actividades centrales Dirección Superior, Asuntos Jurídicos, Auditoría, etc.

Para que una institución cuente con actividades centrales es necesario que la misma tenga a su cargo, **como mínimo, dos programas**, ya que si la producción terminal de una institución

está expresada a través de un solo programa, todas las relaciones de condicionamiento serán directas y por lo tanto estaremos en presencia de actividades específicas.

GRAFICO 10
ACTIVIDADES CENTRALES Y COMUNES



- **Actividad común**

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

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

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

iv) Proyecto

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

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

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

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

De lo anterior se infiere que todo gasto que se realice bajo la categoría programática "proyecto" es registrado como inversión real directa - excluidos los gastos de la función defensa -, pero no toda inversión real tiene que ser hecha bajo la categoría "proyecto". También son inversión real, pero bajo la categoría programática "actividad", los activos fijos adquiridos y no producidos por una organización estatal.

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

prácticamente, agregando a la denominación del proyecto el número de la etapa o el nombre de la subdivisión correspondiente, por ejemplo, "Ensanche carretera nacional AB, 1ra. etapa" o "Incremento de capacidad y Modernización Hospital Z, Ampliación Sala rayos X".

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

Así definida, la categoría Proyecto presenta las siguientes connotaciones:

- **El producto de un "proyecto" es un bien de capital y siempre resulta de un proceso de producción controlado por un único centro de gestión, sea por su propia ejecución o por la supervisión que ejerce cuando la ejecución está a cargo de terceros.**
- **Su registro es consistente con la de la formación bruta de capital fijo imputada en las Cuentas Nacionales, por lo tanto, su expresión monetaria se considera parte de la inversión real del Sector Público Nacional.**
- **El producto resultante es capaz de satisfacer las necesidades o cumplir el propósito propuesto en su formulación, sólo en el momento en que se finaliza la ejecución o implantación y equipamiento, quedando en condición de producir los bienes o prestar los servicios para los cuales fue concebido.**
- **Puede estar conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, fiscalización, etc.) y obras (elementos o unidades físicas) que componen la unidad productiva, siendo todas ellas, parte del costo total de la inversión.**
- **Las inversiones de gran magnitud pueden subdividirse en etapas, esto es, de manera que sus respectivos proyectos se ejecuten consecutivamente en varios períodos de tiempo. En tales casos, cada etapa debe considerarse un "proyecto" siempre y cuando sea una unidad de producción autosuficiente y presupuestable como tal.**
- **Dependiendo de la relación de condicionamiento que se establezca en la red de producción institucional, los proyectos se subdividen en: específicos si condicionan a un solo programa, centrales, si condicionan a todos los programas de la jurisdicción o entidad y comunes, si condicionan a dos o más de esos programas pero no a todos.**

En el contexto de la **presupuestación por programa**, el producto presupuestario de un "proyecto" es un **bien terminal** o un **bien intermedio directo o indirecto**, según sea su **ubicación en la red de categorías programáticas** o, mejor aún, **según la ubicación institucional de la unidad ejecutora en relación al propósito de la inversión**. Así, en un "Programa de Educación Técnica" del Ministerio de Educación, el Proyecto "Construcción de la Escuela-Taller B en Zona Y", es un producto intermedio directo. Sin embargo, si este último "proyecto" lo realizase el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, el resultado

sería un producto terminal para dicho Ministerio ya que su "razón de ser" es, precisamente, la construcción para otros, en este caso, para el Ministerio de Educación.

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

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

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

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

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

Otro ejemplo, es el Proyecto Construcción de la Carretera entre A y C. Los objetivos de una carretera pueden ser variados, dependiendo del tipo de ruta (de penetración, de reemplazo, de interconexión, etc.) aunque puede pensarse que es sólo para transportar personas y cosas entre esos dos puntos. Si, como se ha señalado, por cualquier razón se decide realizarla por etapas o tramos, siendo la primera entre A y B, el proyecto queda automáticamente redefinido a efectos de la asignación de recursos para la ejecución de esa etapa. Le corresponde la

categoría "proyecto", porque es una unidad autosuficiente al permitir el transporte de personas y cosas entre esos dos puntos. De esta forma si se decide, por cualquier circunstancia, no continuar la construcción de la carretera una vez finalizada la primera etapa, el proyecto original no aparecería más en el presupuesto, reapareciendo sólo cuando se requiera la asignación de crédito presupuestario para el inicio de la segunda etapa. Es posible que varios tramos estén en ejecución simultáneamente, constituyendo cada uno de ellos una unidad autosuficiente, aún cuando lo ejecute un mismo contratista, por lo que corresponde incorporarlos en el presupuesto bajo la categoría programática "proyecto". El seguimiento y evaluación de la ejecución es así más preciso y relevante.

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

v) Obra

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

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

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

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

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

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

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

Como la categoría programática "proyecto" sólo puede utilizarse cuando su producto es un activo fijo que resulta de un proceso de producción, bajo la responsabilidad de un centro de gestión, se infiere que para la mera adquisición de maquinarias y equipos, por ejemplo, no debe abrirse la categoría programática "obra". Esta categoría es pertinente sólo si dichos bienes son contenidos en ella e implican un proceso de instalación y montaje en el que confluyan un conjunto de insumos materiales y una técnica que los une, bajo el control de un centro de gestión, formando el costo de las maquinarias y equipos parte del costo total de la "obra".

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

Todo proyecto de inversión tiene obras, pero puede ser que un proyecto sea igual a una obra. Esto es, cuando la categoría programática "proyecto" se confunde con la categoría "obra" como, por ejemplo, en un "Proyecto de Ampliación Edilicia del Ministerio de Salud", o el "Proyecto Construcción de un Satélite para Telecomunicaciones", la categoría programática

relevante para la asignación de los recursos es la categoría "proyecto". En otras palabras, sería redundante abrir en el presupuesto también la categoría "obra" ya que, al denominar distinto a un mismo contenido, no aportaría nuevos datos para el proceso de programación de la ejecución y su seguimiento y evaluación.

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

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

En los gráficos N° 11, 12, 13 Y 14 se esquematizan distintos tipos de proyectos según su ubicación en la red de categorías programáticas.

En el gráfico N° 11, A, B, C, D, ..., N son actividades centrales; Pr, es un proyecto constituido por una actividad "a" de Dirección y Coordinación y "ob" las obras del proyecto Pr; X e Y son actividades comunes; Pg1, Pg2, Pg3,..., Pgn son los programas de la institución.

En el gráfico N° 12, por su parte: A, B, C, D, N son actividades centrales Pr, es el proyecto común, constituido por varias obras y la actividad de Dirección y Coordinación ;Y, es una actividad común; Pg1, Pg2, Pg3,..., Pgn, son los programas de la institución.

GRAFICO 11

PROYECTO CONSTITUIDO POR OBRAS, QUE CONDICIONAN A TODA LA GESTION INSTITUCIONAL

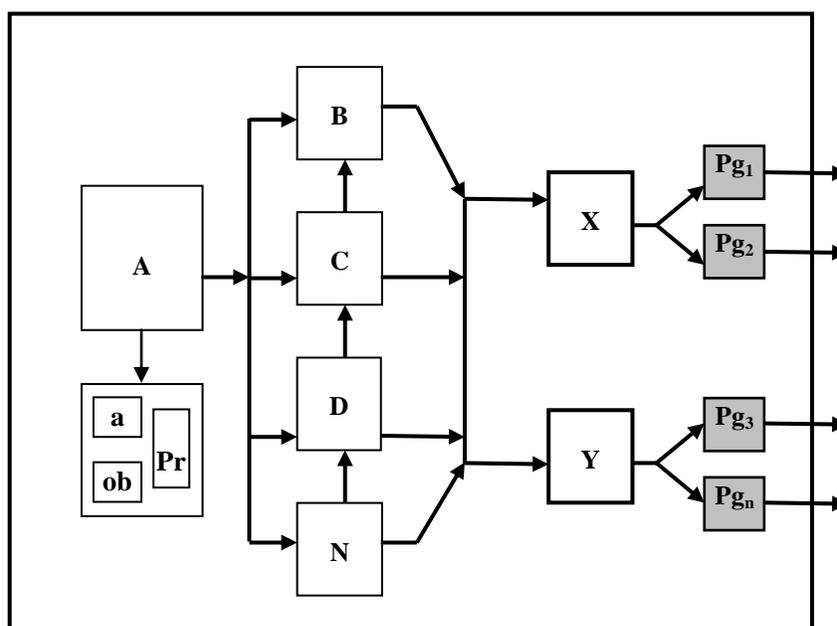
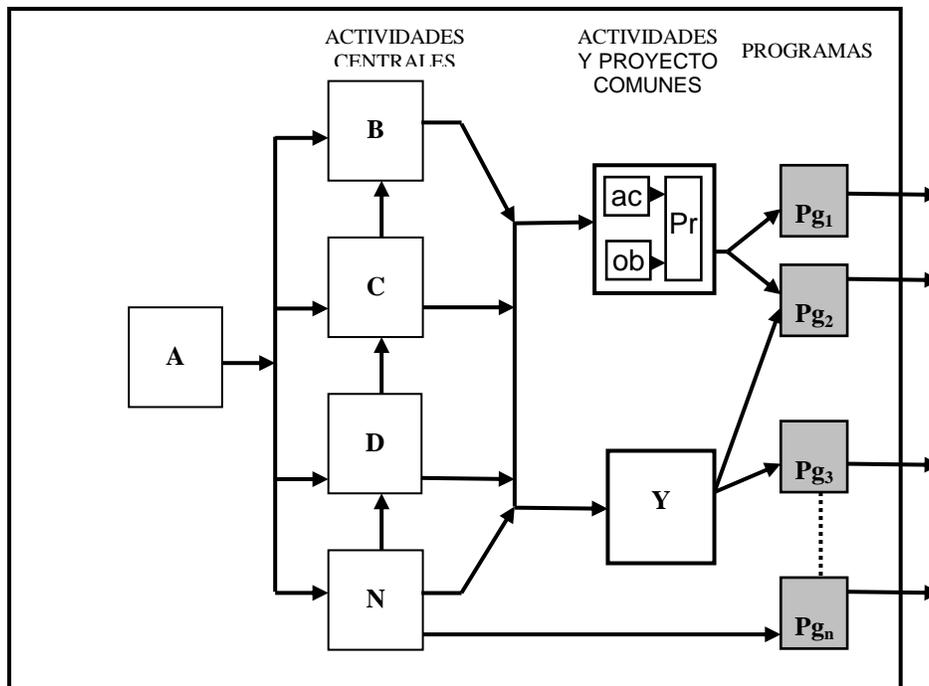


GRAFICO 12

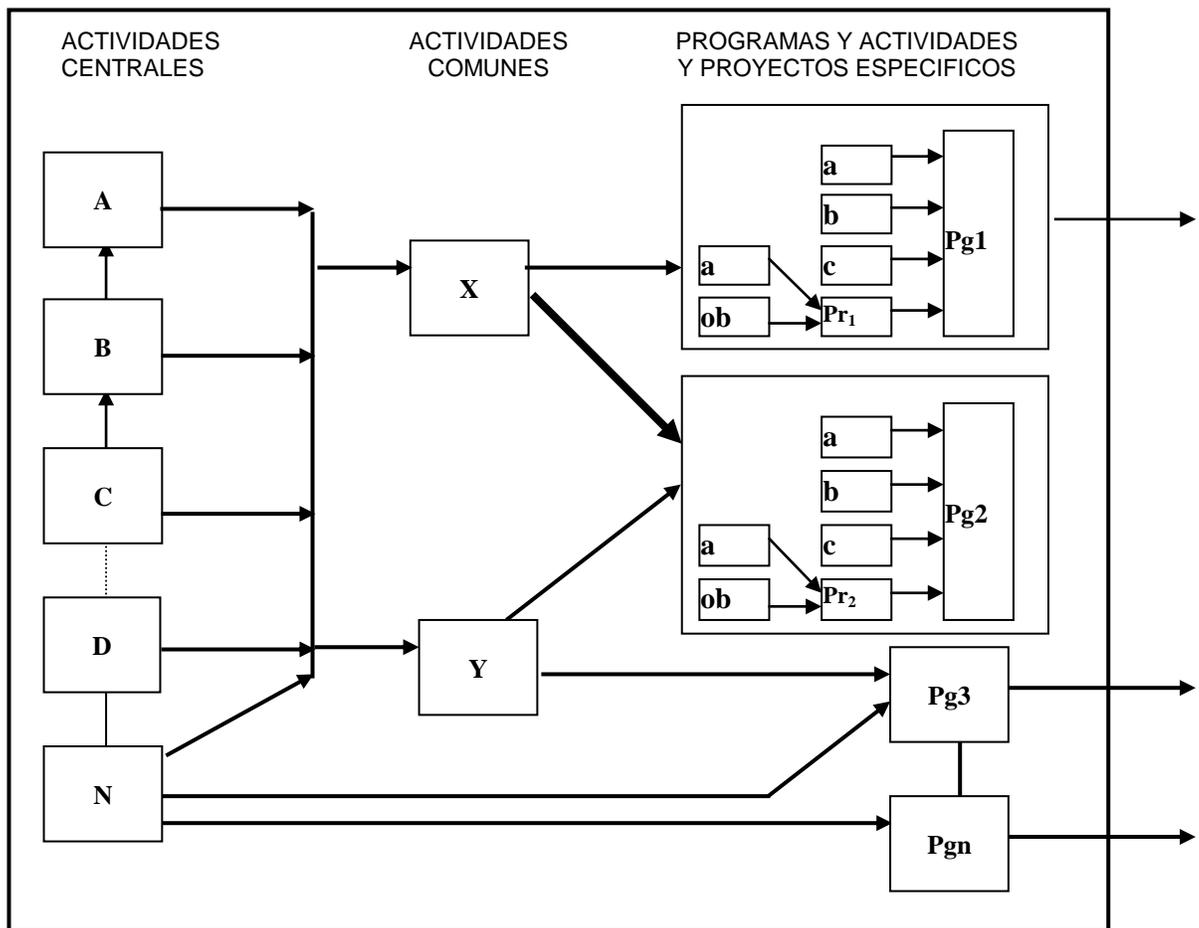
PROYECTO CONSTITUIDO POR OBRAS, QUE CONDICIONAN A DOS PROGRAMAS DE LA INSTITUCION



En el gráfico N° 13: A, B, C, D,..., N son actividades centrales y X e Y son actividades comunes; Pg1, Pg2, Pg3, ..., Pgn, son los programas de la institución. Nótese como el programa Pg1 está abierto en las actividades específicas: a, b y c, y en el proyecto Pr1, también específico y conformado por una obra y una actividad. De igual modo, el programa Pg2 lo conforman las actividades a, b y c, y el proyecto Pr2, igualmente específico e integrado igual que en el caso anterior.

GRAFICO 13

**PROYECTO COMO PRODUCTO INTERMEDIO
DIRECTO DE UNA PRODUCCION TERMINAL**



Los casos tipificados en los gráficos anteriores son los que generalmente se encuentran en países en donde no existe un organismo nacional responsabilizado por el desarrollo de la infraestructura física y a la institución se le asigna, dentro de sus funciones, la de construir sus propias edificaciones.

El gráfico N° 14, expone la red de condicionamiento del caso de un organismo nacional responsable de la ejecución de las inversiones:

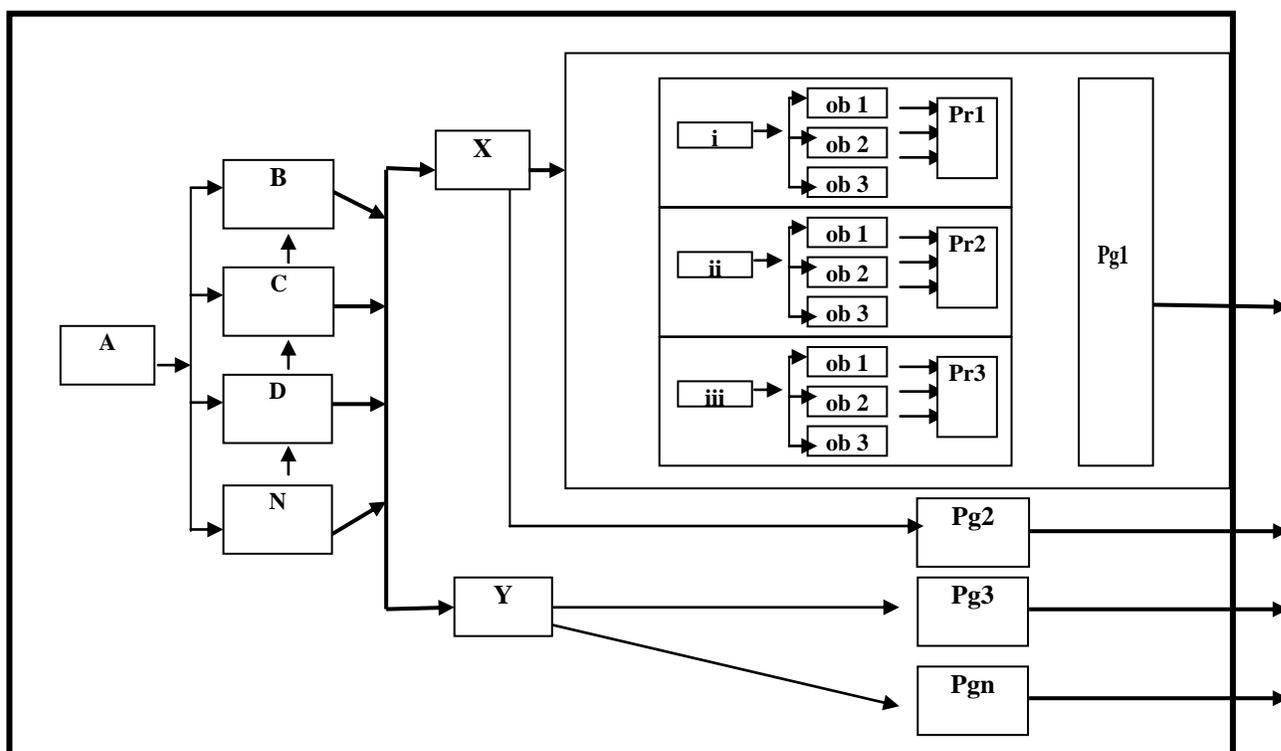
A, B, C, D, ..., N son actividades centrales;

X e Y son actividades comunes de dirección y coordinación, planificación, inspección y estudios de los proyectos, es decir, los servicios capitalizables.

Pg1, Pg2 y Pg3, ..., Pn son los programas institucionales;

Pr1, Pr2 y Pr3, son los proyectos que lo integran, con las obras que en cada caso correspondan. i, ii y iii son las actividades específicas que corresponden a los proyectos Pr1, Pr2 y Pr3, respectivamente.

**GRAFICO 14
PROYECTO COMO PRODUCTO TERMINAL**



6. FORMAS QUE ADOPTAN LOS PROGRAMAS

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

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

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

GRAFICO 15

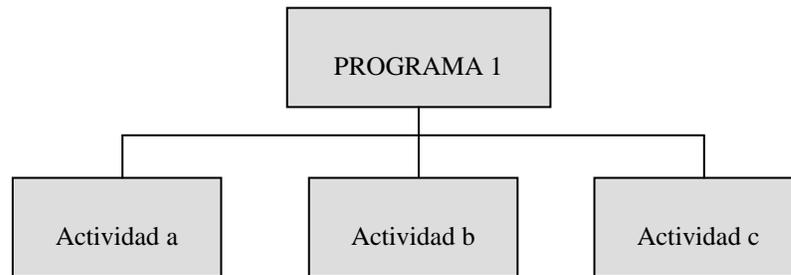


GRAFICO 16

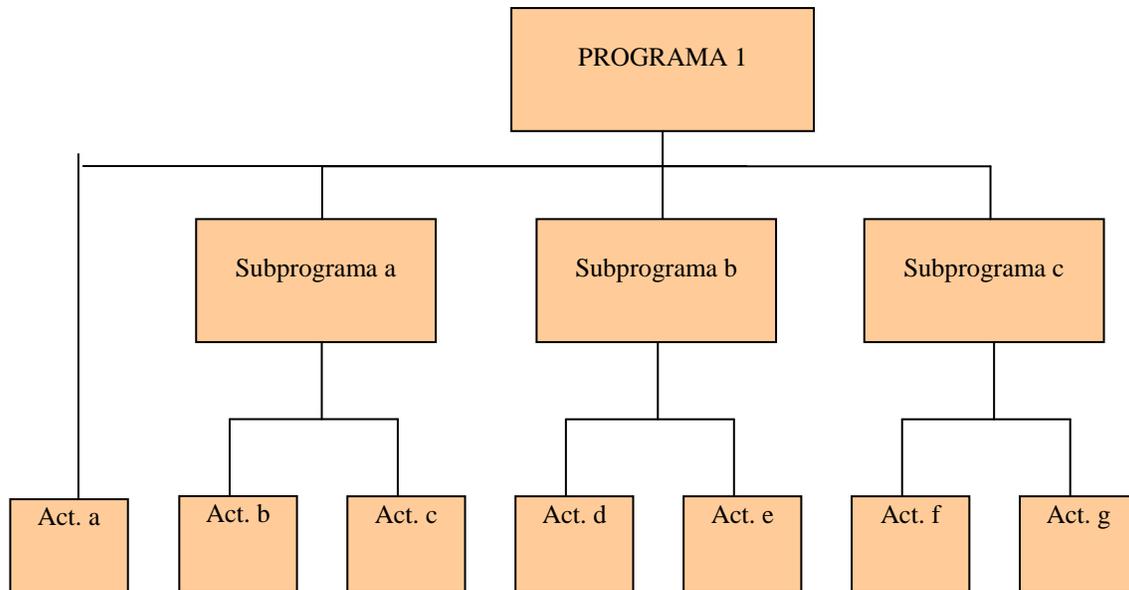


GRAFICO 17

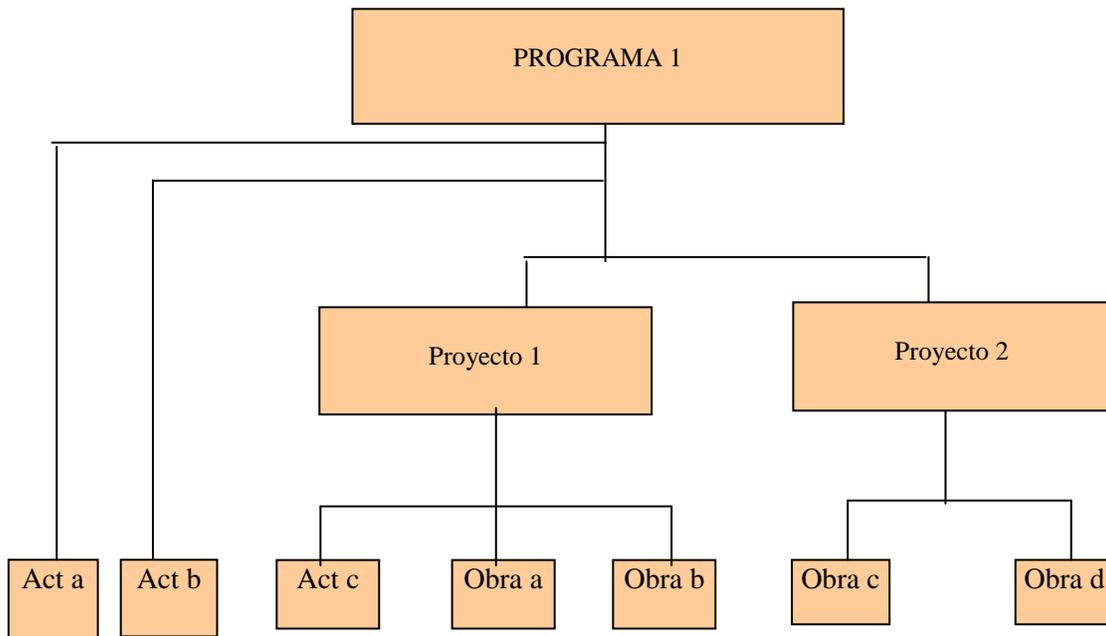
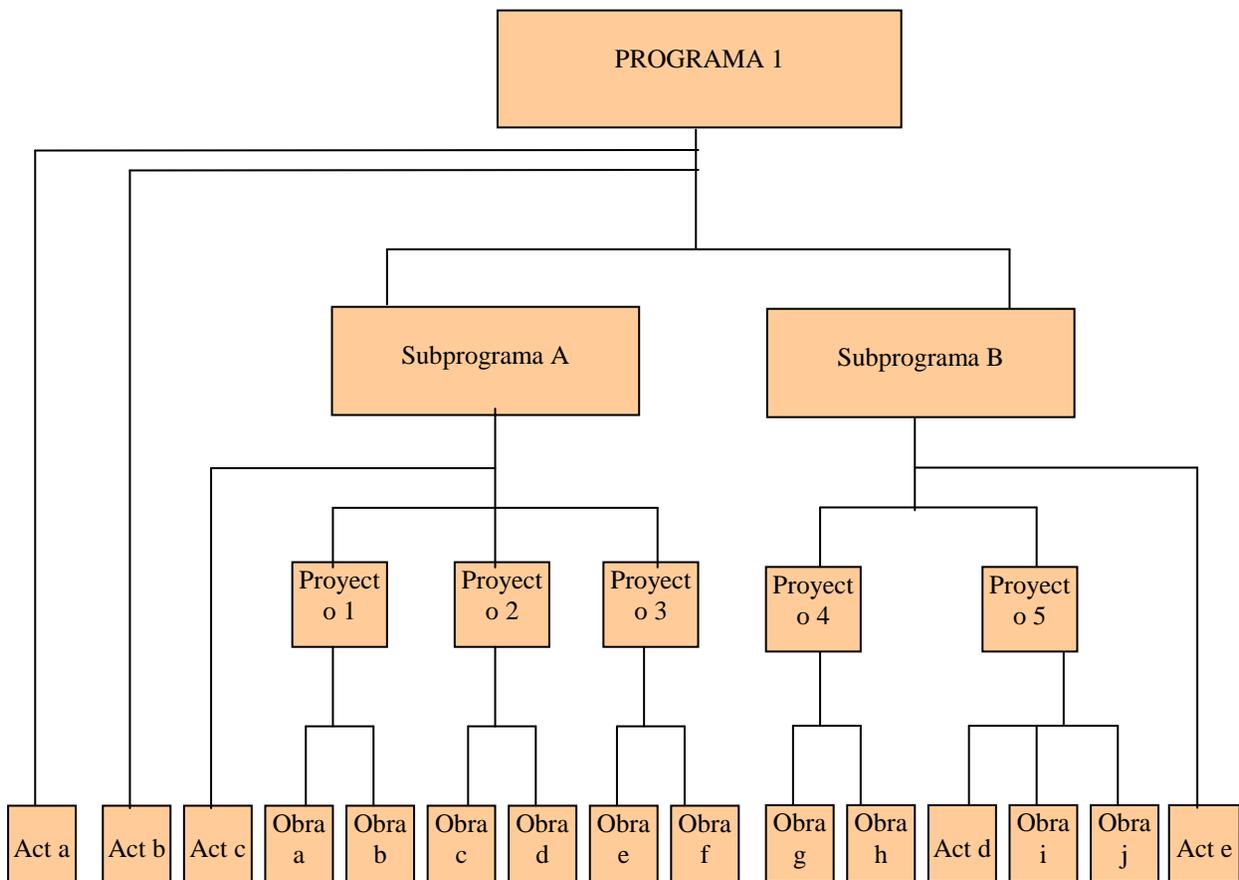


GRAFICO 18



7. METODOLOGIA GENERAL PARA EL DISEÑO DE ESTRUCTURAS PROGRAMATICAS INSTITUCIONALES

a) Consideraciones previas

Se desarrollan aquí procedimientos de carácter general que sirven como guía para abordar, con un criterio homogéneo, el diseño, técnicamente concebido, de estructuras programáticas institucionales las que estarán insertas en el planeamiento estratégico institucional. Es en este marco que se exponen los siguientes lineamientos pasibles, seguramente, de ajustes y perfeccionamiento posterior bajo la forma de pasos a seguir y requisitos a cumplir, necesarios para obtener la información de los elementos programáticos involucrados.

b) Requisitos generales

El primer requisito, elemental para la determinación de la estructura programática de una jurisdicción o entidad cualquiera, es tener dominio de la **teoría** expuesta en los acápites anteriores. Si se desconoce dicha teoría se hace prácticamente imposible acometer las tareas en esa dirección.

Otro requisito, no menos importante, es conocer las **características administrativas y legales relacionadas con la jurisdicción o entidad**. A los efectos del tema que se aborda, conocer bien a la institución significa saber, básicamente, **qué hace y quién lo hace**. De esta forma se puede precisar cuáles son los bienes y servicios terminales e intermedios que requiere proveer para el cumplimiento de sus funciones y, con ello, facilitar la identificación de las categorías programáticas correspondientes.

Conocida la razón de ser de la institución y la **política** trazada para el año que se presupuesta, es muy importante saber cuál es la **técnica** utilizada para llevar a cabo su provisión, (**cómo se hace**), tanto a nivel institucional como del centro de gestión. Dicha técnica estará condicionada, entre otros aspectos, por el tamaño o dimensión del organismo, así como por la naturaleza y calidad de los recursos reales y financieros (**con qué se hace**) que se requieren para alcanzar la provisión prevista. El conocimiento de la técnica empleada sirve para determinar las **relaciones de condicionamiento** que conforman la **red de acciones presupuestarias** o de **categorías programáticas de la institución**.

Asimismo se debe recoger información acerca de los **recursos humanos** que trabajan en la jurisdicción o entidad, en especial del **personal directivo**. Es este último, precisamente, quien más activamente participa en el suministro de los datos exigidos y quien, posteriormente, brinda el apoyo para que la estructura programática que se proponga se haga realidad.

En consecuencia, podemos resumir definiendo que la confección de la estructura programática de la jurisdicción o entidad implica llevar a cabo un proceso de recopilación, procesamiento y análisis de la información que se requiere para conocer qué hace la institución, quién lo hace, cómo lo hace, con cuáles recursos reales y financieros y cuánto necesita de cada uno.

c) Recopilación de la información

Para recabar la información de la institución se requiere, en la mayoría de los casos, el auxilio de expertos en disciplinas diversas. Así, por ejemplo, si se trata del Ministerio de Salud es conveniente que al técnico presupuestario lo acompañe en su investigación un planificador de la salud. De esta manera se podrá determinar con mayor claridad y precisión la naturaleza y calidad de la producción o provisión que realizará. Asimismo, puede ser necesario contar con la ayuda de expertos en organización y métodos para coordinar el trabajo de campo, efectuar el diseño de las encuestas y elaborar los formularios e instructivos para recoger la información. La información que se requiere del organismo puede clasificarse de la siguiente manera:

i) De carácter interno

- **Leyes, decretos, resoluciones y reglamentos.** La información legal obtenida se utiliza para conocer la razón de ser de la organización y, por tanto, para establecer la producción terminal o provisión de bienes y servicios y la intermedia, tanto directa como indirecta.
- **Tipos de estructuras organizativas:** funcional, espacial, programáticas y de ejecución financiera. Las estructuras organizativas deben ser estudiadas para definir la forma como se realiza la producción básica y de apoyo de la institución. Se determinan así los nudos de la red de relaciones productivas y la interrelación que se establece entre ellos, con lo cual se facilita el establecimiento de la red de condicionamiento entre la producción terminal y la intermedia.
- **Estructura funcional:** La información sobre este tipo de estructura posibilita determinar la existencia en la institución de los procesos principales y auxiliares. Permite, al mismo tiempo, observar dónde se pueden presentar los posibles cuellos de botella y orienta acerca de como se manifiesta la autoridad y las responsabilidades. Por último, deben considerarse las posibles **relaciones informales** que a veces suplen a estructuras formales que por su antigua data han perdido vigencia o por que en última instancia, constituyen la verdadera organización.
- **Estructura espacial:** Verificar este aspecto es básico, sobre todo en las grandes jurisdicciones o entidades que tienen descentralizadas sus funciones.
- **Estructuras programáticas:** Es necesario conocer la estructura programática vigente en las instituciones que tienen un cierto tiempo operando a efectos de detectar errores en la aplicación de los elementos conceptuales; determinar ajustes por cambios en las técnicas de gestión y verificar la inaplicabilidad de ciertas categorías programáticas por cambios verificados en las políticas.
- **Estructura de ejecución física y financiera del presupuesto:** Con esta información se puede apreciar la forma como fluyen los procesos de toma de decisiones sobre asignación y uso de recursos financieros y reales.
- **Tamaño y fecha de creación:** Los datos acerca del tamaño de la institución, como se mencionó anteriormente, son requeridos para la determinación de los centros de gestión. Las instituciones grandes, por lo general, están conformadas por centros de gestión especializados, en tanto que las pequeñas, por características propias, pueden operar con centros de gestión diversificados.

El conocimiento de la fecha de creación y su evolución histórica, por su parte, permite obtener elementos que se utilizarán para estudiar a la jurisdicción o entidad como proveedora de bienes y servicios, así como sobre la medida en que ha cumplido o no con los objetivos de las políticas públicas. En otras palabras, la evolución histórica facilita el aprendizaje de lo realizado por la jurisdicción o entidad, cómo lo ha hecho y cuáles han sido los efectos cualitativos y cuantitativos alcanzados.

ii) De carácter externo

Esta información se refiere a la que surge de la relación entre la institución con su entorno, así como la resultante de la vinculación que tiene con su sector y el resto de los sectores de la administración pública y de la actividad privada. En este sentido se debe disponer de:

- **Relaciones de la institución con su sector y con el resto de los sectores públicos y privados:** Al precisar los distintos tipos de relaciones se puede tener una visión del sistema presupuestario en el cual la institución está inserta. Más aún, permite observar las posibles duplicaciones en la provisión de bienes y servicios existente en los diversos organismos, así como prever los problemas que se puedan presentar en el período de ejecución del presupuesto.
- **Relaciones interinstitucionales:** Se refiere a las relaciones que tiene la institución con otros organismos públicos en términos de responsabilidades en el cumplimiento de políticas y objetivos, así como en la producción de bienes y/o prestación de servicios.

d) Procesamiento y análisis de la información

El paso que sigue, una vez recopilada toda la información de la jurisdicción o entidad, es su procesamiento y análisis. Con ello se conocerán, entre otros aspectos, los siguientes: de dónde surgen las orientaciones para determinadas políticas, así como sus objetivos, tanto internos como externos; cuáles son los productos terminales e intermedios del organismo; qué técnica o técnicas se emplean en la provisión; cuál es la técnica de los centros de gestión y quiénes son los responsables por el manejo de los recursos reales y financieros.

Una vez efectuada la recopilación y análisis de la información de la respectiva jurisdicción o entidad, se está en condiciones de encarar el diseño de la correspondiente estructura programática para un ejercicio presupuestario determinado.

e) Proceso de elaboración de las estructuras programáticas

Sin pretender cubrir con el máximo detalle todos los pasos que son necesarios para definir las estructuras programáticas de las instituciones públicas, se señalan a continuación las principales tareas que deben cumplirse en tal sentido.

- Con base en la **política presupuestaria** que se ha definido para la institución y en el cumplimiento de sus funciones específicas, **se determinan los bienes y servicios** que constituirán **la provisión de bienes y servicios** de la misma.
- Identificados los productos terminales o provisión de bienes y servicios, se analiza cada uno de ellos en forma individual y en su conjunto, determinándose los **productos**

intermedios necesarios, esto es, los bienes y servicios cuya producción condiciona directamente a cada producto terminal. Se dispondrá así de un **listado** de todos los **productos terminales** y sus respectivos **productos intermedios directos**.

- Se determinan, a nivel de cada **producto intermedio directo**, los distintos **tipos de insumos** que se requieren para su producción, tanto en términos **físicos** como sus respectivos valores **monetarios**. Ello es posible a partir del conocimiento de las **relaciones insumo-producto** definidas a nivel de cada uno de dichos productos.
- En forma simultánea con la determinación de los productos y de las respectivas relaciones de insumo-producto, se analiza la posibilidad y relevancia de asignarle recursos financieros en el presupuesto.
- Con base en lo anterior se tendrán precisados los **centros de gestión** a nivel de cada uno de los **productos intermedios directos**. Se dan así las condiciones para establecer las acciones presupuestarias simples o de mínimo nivel las que, a su vez, resultan de la agregación de las acciones operacionales contenidas en cada una de ellas. Estos centros de gestión deben reunir, en forma simultánea, los siguientes **requisitos**:
 - Tener **relevancia** en la red de relaciones de condicionamiento; esto es, identificar la técnica de producción aplicada y justificar el costo de aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel. Esto significa que al conformar la red de producción de la institución, los centros de gestión tienen que cumplir, simultáneamente, el doble requisito de **precisar la técnica de producción** y, a la vez, no bajar de un límite razonable en la desagregación formal de la asignación de recursos, luego del cual se torna costoso, rígido o ineficiente el proceso de producción.
 - Tener por **resultado uno o varios productos terminales o intermedios**.
 - Contar con una **unidad administrativa** responsable de planificar la gestión y de combinar insumos en función de productos. Se trata, en suma, de una unidad en que coincidan la **responsabilidad integral de la gestión** con la **responsabilidad de ser un centro formal de asignación de recursos**.
- Una vez determinadas las acciones presupuestarias de mínimo nivel, se deben definir las acciones presupuestarias de mayor nivel que resultarán de la agregación de las primeras.
- Se definen luego los **productos intermedios indirectos** que **condicionan a dos o más acciones presupuestarias terminales o intermedias directas**, pero **no** a todas.
- Se determinan los tipos, calidades y cantidades de recursos reales y los importes que requieren cada uno de los **productos intermedios indirectos** indicados en el paso anterior y se le aplican los **criterios de posibilidad y relevancia**.
- Se definen ahora los **productos intermedios indirectos** que **condicionan a todas las acciones presupuestarias terminales o intermedias directas**.
- Se establecen los tipos, calidades y cantidades de recursos reales que requiere cada uno de los **productos intermedios indirectos indicados en el paso anterior** y se le aplican los **criterios de posibilidad y relevancia**.

- Se **gráfica** la conformación de la **red de acciones presupuestarias**, en la que quedan establecidos todos los elementos que identifican la técnica de gestión institucional.
- El **tipo de técnica de gestión** institucional adoptado implicará una determinada estructuración de las **categorías programáticas**. A su vez, éstas quedarán definidas por el carácter **terminal** o **intermedio** de la provisión de cada una de las acciones presupuestarias.
- El último paso es la **estructuración** de las **categorías programáticas**.

Elaborada la estructura de categorías programáticas siguiendo los pasos antes mencionados, conviene preparar un **informe detallado para las autoridades, fundamentando la estructura programática propuesta** y las **modificaciones a la estructura vigente, si las hubiere**. Esto último es de suma importancia por cuanto de nada vale conformar la red de acciones presupuestarias institucionales con el rigor técnico requerido, si no se tiene, además, el consenso de las máximas autoridades de la institución.

Es recomendable la preparación de un cuadro comparativo de la estructura propuesta con la estructura actual, de donde surjan con nitidez los cambios operados y se facilite la conversión de los valores de una a otra estructura. El informe que se prepara en tal sentido, se entrega a las máximas autoridades de la institución, quienes lo analizan y resuelven las discrepancias, si las hubiere, con los responsables del mismo.

Ejemplos de estructuras programáticas institucionales

Los ejemplos de estructuras programáticas que se exponen en los gráficos N° 19, 20 y 21, resultan de la aplicación de la metodología expuesta a casos simulados de organismos del sector público.

GRAFICO 19

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

ESTRUCTURA PROGRAMATICA

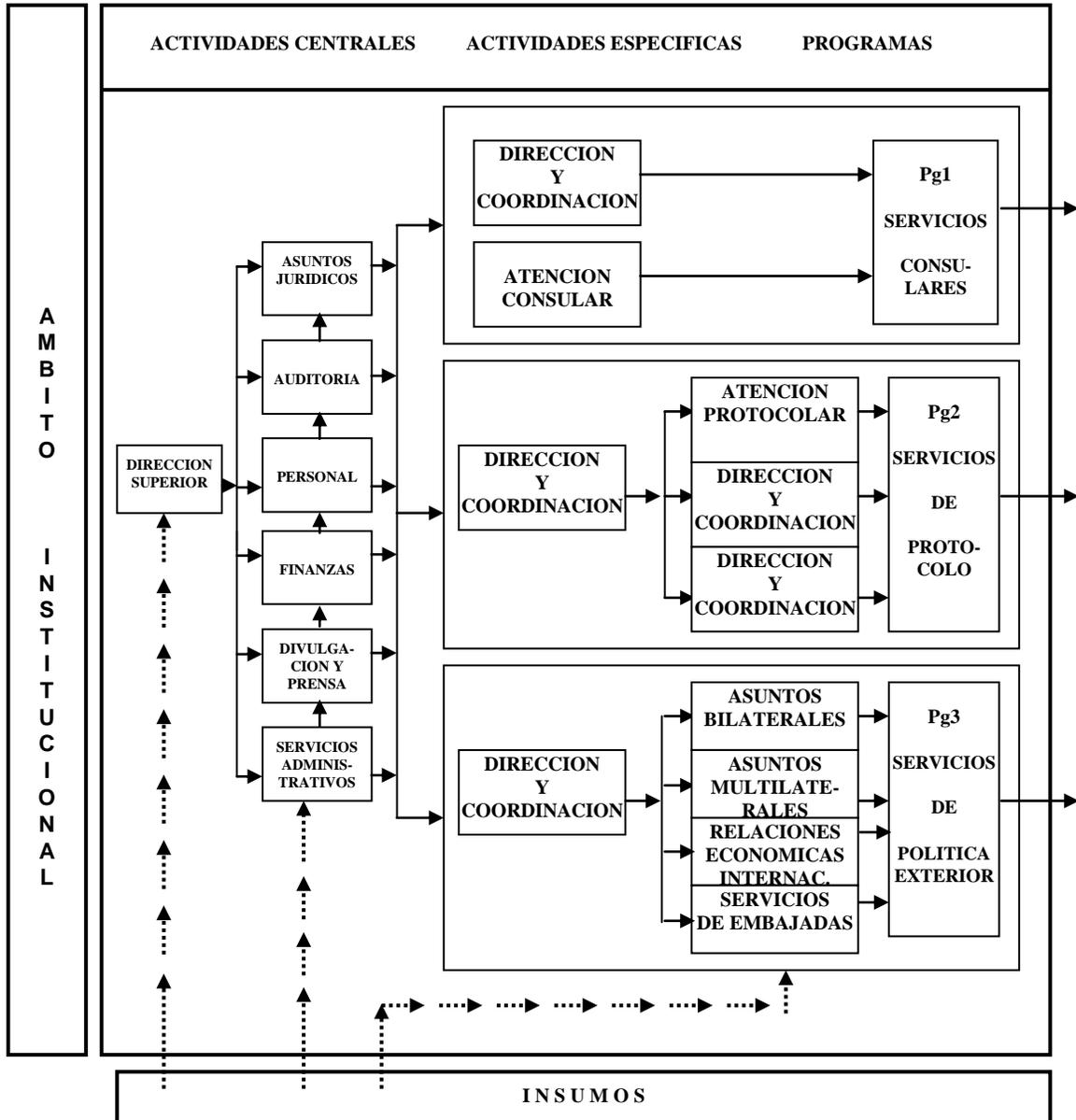


GRAFICO 20

MINISTERIO DE MINERIA: ESTRUCTURA PROGRAMATICA

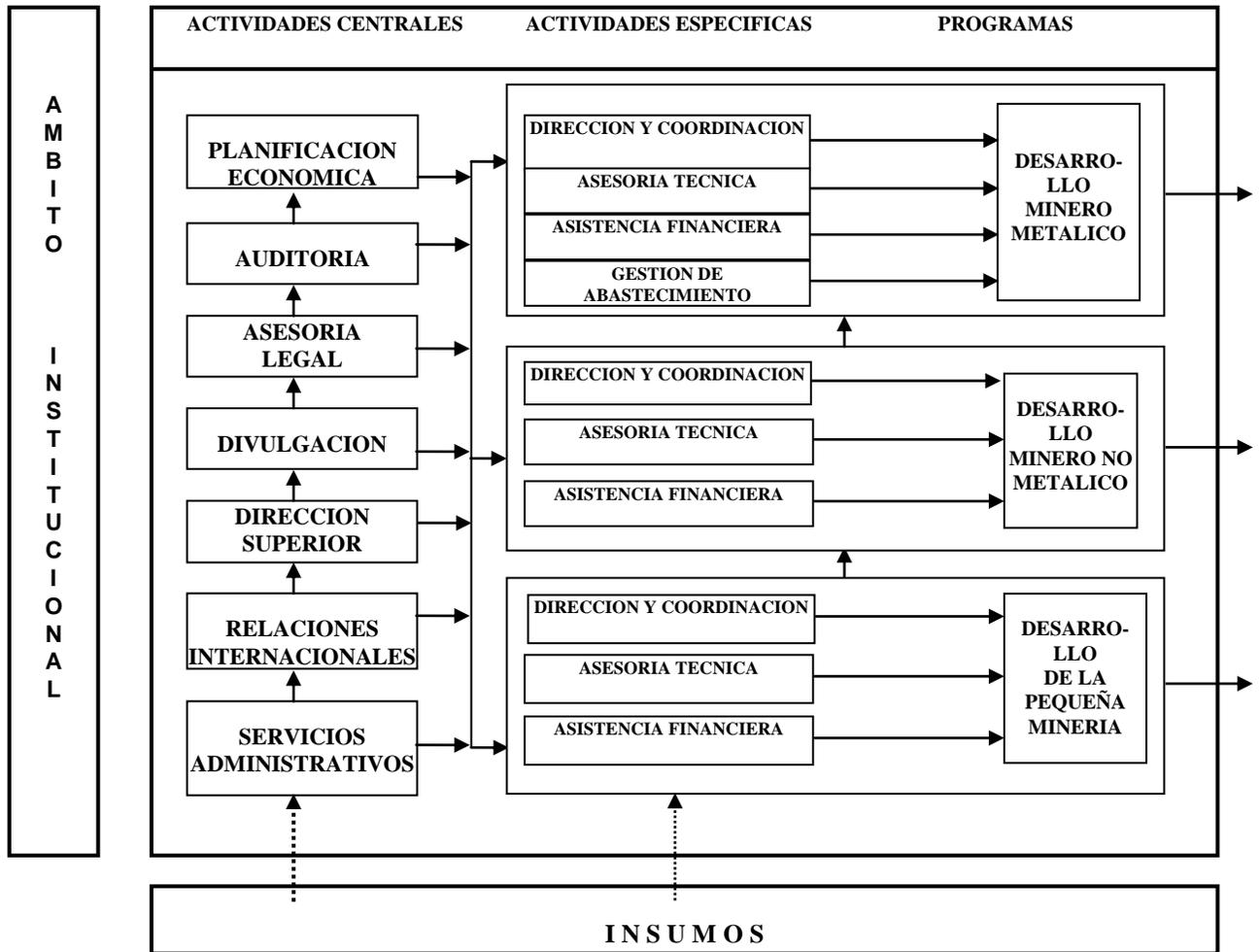
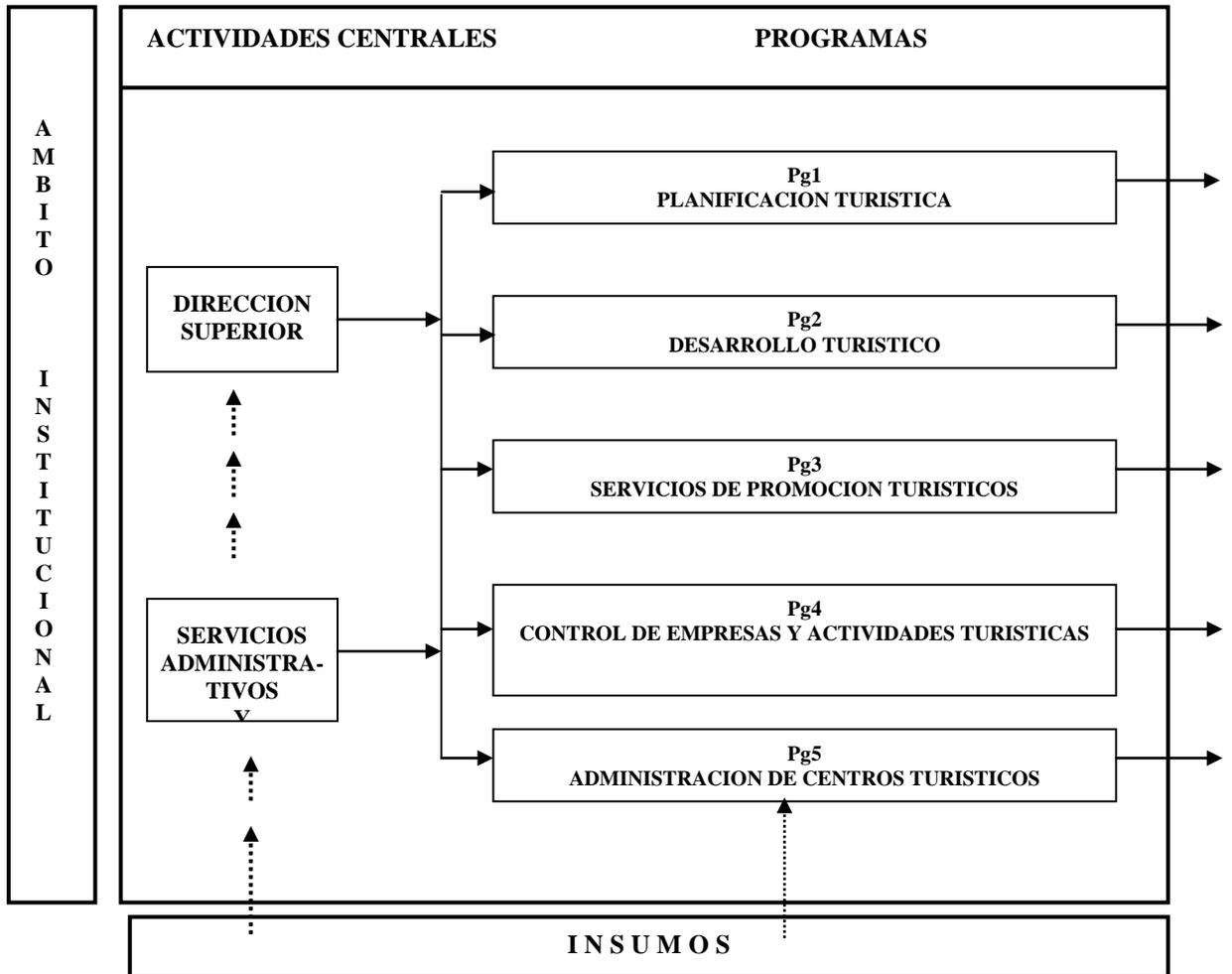


GRAFICO 21

INSTITUTO DE TURISMO: ESTRUCTURA PROGRAMATICA



GLOSARIO DE PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1. **PRESUPUESTO POR PROGRAMAS:** Es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la formulación, la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros. Se relaciona con el planeamiento estratégico institucional, el presupuesto preliminar, el presupuesto plurianual y se orienta hacia la obtención de resultados.
2. **INSUMOS:** Son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo, maquinarias y equipos) y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio).
3. **PRODUCTOS:** Son los bienes o servicios que surgen como resultado, cualitativamente diferente, de la combinación de insumos, que requieren sus respectivas producciones. Pueden ser cuantificables y/o calificables; terminales o intermedios).
4. **PROVISION:** Bienes y servicios que el Estado suministra a la sociedad para satisfacer necesidades de la misma, incluso aquellos instrumentados vía transferencias. Implica la utilización de los recursos públicos. Comprende la producción pública.
5. **RELACION INSUMO - PRODUCTO:** Es la relación que se establece entre los diversos insumos, combinados en el proceso de producción, en cantidades y calidades adecuadas y precisas, con el respectivo producto que los requiere.
6. **RELACIONES DE CONDICIONAMIENTO:** Cuando determinados productos condicionan y a la vez son condicionados por la disponibilidad- en cantidad y calidad adecuadas- de otros productos se verifica una relación técnica denominada de condicionamiento.
7. **PRODUCTOS INDEPENDIENTES:** Son los bienes o servicios obtenidos mediante relaciones de insumo - producto diferenciadas. Dos o más productos son independientes si cada uno de ellos se origina por su propio y exclusivo proceso de producción.
8. **PRODUCTOS CONJUNTOS:** Son aquellos para los que el proceso de producción es común y único. Por lo tanto, los insumos que requieren y el tiempo para producirlos son indivisibles en relación a los productos resultantes.
9. **PRODUCTOS TERMINALES:** Son los bienes o servicios que constituyen, “la razón de ser” de una jurisdicción o de una entidad, que no sufren ninguna transformación ulterior dentro de la institución que los presupuesta y que contribuyen directamente a la satisfacción de necesidades sociales u de otra demanda institucional. Los productos terminales, pueden producirse total o parcialmente (acabados y en proceso, respectivamente).
10. **PRODUCTOS INTERMEDIOS:** Son los bienes o servicios cuya producción es exigida, directa o indirectamente, por los productos terminales. Por lo tanto, pueden ser:
 - ◆ Directos (condicionan unidireccionalmente – directamente – la producción de productos terminales)

- ◆ Indirectos (condicionan pluridireccionalmente – indirectamente – a otros productos intermedios, directos o indirectos, y a productos terminales
11. **PRODUCTOS PRESUPUESTABLES:** Para que los productos puedan ser objeto de presupuestación, deben cumplir con las siguientes condiciones:
 - ◆ **CONDICION DE POSIBILIDAD:** los productos deben ser perfectamente definibles y diferenciables de otros productos pertenecientes a otras relaciones insumo – producto, a los que se le asignan recursos. Si ello no se verifica debe asignarse recursos para el conjunto de los insumos necesarios para producir o proveer bienes y servicios.
 - ◆ **CONDICION DE RELEVANCIA:** los productos requieren centros de gestión de suficiente importancia como para asignarles recursos.
 12. **ACCION OPERACIONAL:** Es un microproceso de producción que culmina en un producto menor e indivisible.
 13. **ACCION PRESUPUESTARIA:** Es un tipo especial de relación insumo – producto que agrega o combina procesos de producción menores contenidos en acciones operacionales cuyos insumos y productos son individualizables e independientes por resultar de relaciones de insumo producto perfectamente diferenciables
 14. **RED DE ACCIONES PRESUPUESTARIAS:** Es la forma en que están condicionados los productos de las diversas acciones presupuestarias de una institución. Es el correlato concreto de la red de relaciones productivas en cada ámbito presupuestario.
 15. **TECNICAS DE GESTION:** Combinaciones de insumo – producto y de relaciones de condicionamiento que conforman una red de gestión institucional (procesos de producción intermedia y terminal y provisión de bienes y servicios a cargo de un centro de gestión o unidad ejecutora). Son identificadas en un centro de gestión o unidad ejecutora. Se vinculan con el planeamiento estratégico institucional y se orientan hacia la obtención de resultados.
 16. **CENTRO DE GESTION O UNIDAD EJECUTORA:** Es un centro administrativo responsable de la planificación, la programación, la combinación de recursos reales y la asignación formal de recursos financieros en función de una provisión de bienes y servicios predeterminada. El responsable de la gestión es un funcionario designado por una autoridad competente.
 17. **CENTRO DE GESTION ESPECIALIZADA:** Lugar donde se llevan a cabo procesos productivos homogéneos, en razón de que así lo permiten las economías de escala y a través del cual se obtienen productos terminales y se proveen bienes y servicios.
 18. **CENTRO DE GESTION DIVERSIFICADA:** Es un centro que, por razones de economía de escala lleva a cabo varios procesos diferenciados que generan diversos tipos de bienes y servicios.
 19. **AMBITOS DE PROGRAMACION PRESUPUESTARIA:** Centros de gestión, donde se producen o proveen bienes y servicios. Los mismos pueden ser:
 - ◆ **JURISDICCIONES:** Organizaciones públicas sin personalidad jurídica que integran la Administración Central.

◆ **ENTIDADES:** Organizaciones públicas con personería jurídica y patrimonio propio.

20. **CATEGORIAS PROGRAMATICAS:** Delimitan el ámbito de las acciones presupuestarias y permiten su jerarquización. Corresponden siempre a una unidad ejecutora o centro de gestión responsable por el uso de recursos necesarios para la provisión de bienes y servicios.

◆ **PROGRAMA:** Es la categoría programática de mayor nivel en el proceso de presupuestación. Contribuye al logro de los objetivos de la política pública, a través de la provisión de bienes y servicios y se conforma, en general, con la agregación de categorías programáticas de menor nivel.

◆ **SUBPROGRAMA:** Es una categoría que refleja la provisión parcial de un programa, la que debe ser sumable a la de otros subprogramas, dentro del mismo, igual que sus insumos. Tiene que tener un centro de gestión propio y relaciones de condicionamiento exclusivas con un programa.

◆ **ACTIVIDAD:** Es la categoría programática cuya producción es intermedia, que condiciona a uno o a varios productos, y que refleja los bienes y servicios que provee el Estado.

◆ **ACTIVIDAD ESPECIFICA:** Condiciona en forma exclusiva a la provisión de bienes y servicios a cargo de los programas o subprogramas. Su producción es intermedia directa y puede formar parte de un proyecto.

◆ **ACTIVIDAD CENTRAL:** Condiciona a todos los programas de la red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad y a la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado. Su producción es intermedia indirecta.

◆ **ACTIVIDAD COMUN:** Condiciona a dos o más programas pero no a todos los programas de una entidad o jurisdicción. Su producción es intermedia indirecta.

◆ **PROYECTO:** Es una propuesta de inversión real que da lugar a la generación de un bien de capital, definido como una unidad de producción mínima autosuficiente, que está destinado a crear, ampliar o modernizar la capacidad de oferta de bienes o servicios. Su producción puede ser intermedia directa, si es específica, o indirecta si es central o común.

◆ **OBRA:** Es la categoría programática de mínimo nivel. Es una unidad física individualizable; puede ser contratada por separado y actúa dentro de un proyecto como producción intermedia (no satisface por sí misma los objetivos del mismo).

◆ **TAREA O TRABAJO:** Es la acción operacional combinada de máximo nivel dentro del ámbito de las acciones NO PRESUPUESTARIAS (no se refleja directamente en el presupuesto, sino que se incluye en las actividades o proyectos, respectivamente). Las tareas conforman actividades y la suma de trabajos dan lugar a las obras.

8. MEDICION E INDICADORES DE LA GESTION PUBLICA

a) ASPECTOS GENERALES

El presupuesto puede reflejar, en todas sus etapas, los procesos productivos de las instituciones públicas (como, así también, la provisión de bienes y servicios, cuando corresponda). Para ello es necesario que la técnica presupuestaria posibilite una clara determinación, utilización e interpretación de los elementos que conforman dichos procesos. Esos elementos son los bienes y servicios que se producen y los recursos reales que se utilizan para ello, correspondiendo la expresión monetaria de estos últimos a la asignación presupuestaria de los recursos financieros que se requieren. Los productos y los insumos están combinados e interrelacionados, tanto en cantidad como en calidad, según las técnicas utilizadas en el centro de gestión y las técnicas de producción institucional. Esas interrelaciones se materializan en los procesos productivos, siendo esenciales a los mismos.

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

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

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

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

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

b) MEDICION DE LA PROVISION DE BIENES Y SERVICIOS

Objetivos

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

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

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

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

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

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

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

c) UNIDADES DE MEDIDA

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

Los requisitos de una unidad de medida son los siguientes:

- **Debe ser concreta y homogénea, en términos de reflejar sintéticamente la naturaleza del bien o servicio de que se trate.**

En tal sentido deben tomarse algunas precauciones. Así, una unidad de medida nunca debe denominarse utilizando las palabras "unidad" o "uno". Si el producto es, por ejemplo, "dictado de clases" la unidad de medida debe ser "hora-clase" y no "hora"; si es "atención médica en consulta externa" la unidad de medida debe ser "paciente atendido" y no "persona"; si es "mantenimiento de vehículos de transporte", la unidad de medida debe ser "vehículo atendido" y no "unidad".

- **Debe ser representativa del bien o servicio que se mide.**

En algunos casos una sola unidad de medida no es suficiente para expresar acabadamente la dimensión del producto, requiriéndose para ello disponer de más de una. Por ejemplo, para el producto "pavimentación de calles" se pueden aplicar complementariamente las unidades de medida: "cuadra pavimentada" y "m² pavimen-tado"; en tanto que el producto "atención materno infantil" se podría dimensionar con dos unidades de medidas: "madre atendida" y "niño atendido".

- **Debe permitir la medición específica del bien o servicio que identifica y no a otro producto relacionado con éste.**

La identificación debe ser inequívoca a fin de no medir una cosa por otra. Así, por ejemplo, si el producto es "atención alimentaria a ancianos", la unidad de medida debe ser "ración alimentaria" y no "anciano"; si el servicio a producirse es "erradicación de la vinchuca"³, la unidad de medida debe ser "vivienda fumigada" y no "insecto exterminado".

- **Debe poder utilizarse como unidad de registro.**

La unidad de medida no sólo debe permitir la cuantificación sino que, al mismo tiempo, debe posibilitar el registro sistemático del bien o servicio que se produce. En rigor, se mide para informar, para lo cual es necesario un adecuado registro.

- **Debe expresarse en términos sencillos y claros.**

La unidad de medida debe ser fácilmente comprendida e interpretada por personas no especializadas. Paradójicamente, para que ello sea posible deben ser definidas por especialistas. Efectivamente, las instituciones del sector público proporcionan una oferta de bienes y servicios de una gama muy diversa, requiriéndose para su provisión el concurso de numerosos especialistas que poseen el conocimiento de las mismas. Además, deben asesorar a los niveles centrales de asignación de recursos así como a las unidades responsables de la ejecución acerca de los procesos productivos y unidades de medida de los productos públicos. Su participación trae las siguientes ventajas:

- garantiza que las unidades de medida cumplan con los requisitos antes indicados;
- posibilita la elaboración y actualización permanente de un manual de unidades de medida que incluya todos los bienes y servicios que provee el sector público, considerando el nivel de desarrollo técnico prevaleciente;
- facilita la realización de comparaciones entre bienes y servicios similares; y,
- viabiliza y permite operar los registros de la programación y ejecución física de la provisión de bienes y servicios públicos.

³ Insecto transmisor del "Mal de Chagas".

Las unidades de medida pueden adoptar distintas formas, que van de lo general a lo particular, de lo simple a lo complejo y de lo absoluto a lo relativo, según que los criterios para su clasificación sean su grado de uso, su nivel de complejidad o su forma de presentación, respectivamente.

Criterios de clasificación de las unidades de medida:

Según su grado de uso:

- **Comunes o universales.** Son las unidades de medida que surgen de los sistemas generales de medición (metro, kilómetro, hectárea, kilogramo, etc.).
- **Específicas.** Son aquellas propias de cada tipo de bien o servicio.

Según su grado de complejidad:

- **Simple.** Es la unidad de medida que se expresa como una única dimensión, por ejemplo, paciente atendido.
- **Compuesta.** Es la unidad de medida que combina dos o más dimensiones, por ejemplo, paciente atendido-día.

Según su forma de presentación:

- **Absoluta.** Es la unidad de medida que cuantifica valores independientes de otros valores como, por ejemplo, m³ removido, ración alimentaria distribuida.
- **Relativa.** Es aquella que se expresa como relación entre magnitudes, por ejemplo, ración alimentaria distribuida/ración alimentaria producida.

d) LOS TIPOS DE PRODUCTOS Y SU CUANTIFICACION.

La provisión de bienes y servicios en el ámbito del sector público es muy diversificada, heterogénea y diferenciada cualitativamente, pudiendo ser cuantificada con mayor o menor dificultad, según su grado de tangibilidad.

Desde el punto de vista de la programación presupuestaria, dichos bienes y servicios pueden clasificarse en **terminales e intermedios**. Los primeros, a su vez, pueden ser **acabados y en proceso** y los segundos, por su parte, **directos o indirectos**. Una clara definición de los productos y su ubicación en la red de relaciones productivas, es elemental para una adecuada identificación de la unidad de medida.

Los **productos terminales** son los que se originan, en forma exclusiva, desde las categorías programáticas **programa, subprograma** y, en algunos casos, **proyecto**.

La cuantificación de la provisión de bienes y de servicios es básica para establecer la eficacia y la eficiencia de la gestión presupuestaria de las instituciones públicas, en tanto permite estimar el grado en que se logran los objetivos y las metas fijadas por las políticas públicas.

La cuantificación de la producción intermedia permite estimar los requerimientos por actividades (centrales, comunes y específicas), en tanto se puedan establecer las relaciones de condicionamiento, uni o pluridireccionales, con la producción terminal. En este caso, facilita la identificación de las tareas que deben ejecutarse para su realización y, con ello, los insumos requeridos. Asimismo permite el análisis de coherencia de la relación de condicionamiento con la producción terminal.

Sin embargo, no toda la producción pública es cuantificable. En consecuencia, no es posible en todos los casos establecer relaciones cuantitativas entre la producción terminal y la producción intermedia. El suministro de bienes es fácilmente identificable por la materialidad de los mismos y cuantificable si se encuentra una unidad de medida adecuada. No obstante, existen ciertos servicios de difícil o imposible cuantificación, en tanto son de naturaleza esencialmente cualitativa. Por ejemplo, el servicio de "dirección superior" de un organismo, ejecutado por su máxima autoridad; el servicio de "coordinación" de la programación institucional; los servicios de "dirección y coordinación" de cada programa; las "relaciones con el exterior", etc.

La medición de los bienes y servicios queda reservada, entonces, a los bienes que proveen y a los servicios que prestan las instituciones públicas que, por su naturaleza, pueden ser cuantificables. Para los no cuantificables deberán establecerse las características cualitativas que definan su eficacia.

i. Cuantificación de la producción terminal

La clasificación de los **productos terminales en acabados y en proceso**, implica que para distinguirlos deben ser consideradas las características de sus respectivos procesos de producción. Al respecto, algunos productos son generados en procesos de producción continuos que abarcan más de un período presupuestario, situación de la que resulta necesario establecer qué parte de la producción adoptará la forma de producto terminal acabado dentro del ejercicio presupuestario y qué parte de la producción terminal estará en proceso al finalizar el mismo ejercicio.

Otras características que conviene mencionar por su incidencia en la cuantificación de la respectiva provisión de bienes y servicios, son las siguientes:

- Si se considera la influencia que pueden ejercer los usuarios sobre la provisión de bienes y servicios terminales, ésta puede ser distinguida como **producción programable en base a la oferta y producción programable en base a la demanda**. La primera se tendrá cuando el cumplimiento de las cantidades y calidades producidas, definidas con base en políticas, dependan sólo de los recursos reales y disponibilidades financieras de una jurisdicción o entidad; por ejemplo, la construcción de caminos, la elaboración y distribución de raciones alimenticias, etc. La segunda se tiene cuando la producción no sólo depende de los recursos reales y financieros sino, además, de las variaciones de la demanda efectiva de los usuarios o del comportamiento de la población objetivo, por ejemplo, atención de pacientes en consulta externa, etc. En estos casos se presupuestarán los recursos reales y financieros necesarios en función de estimaciones de la demanda futura del bien o servicio.
- Tomando en cuenta la frecuencia temporal con que los productos terminales son generados, las producciones pueden ser **periódicas o continuas y no periódicas o puntuales**. Se tendrá una producción periódica cuando los productos se generan a lo largo del período

presupuestario, pudiendo medirse en momentos precisos del tiempo: por día, semana, mes, trimestre, etc.; por ejemplo, la atención de pacientes en consulta externa. En cambio, una producción será no periódica o puntual cuando los productos terminales se generan en determinados momentos del ejercicio presupuestario, dependientes de la realización de los eventos con los cuales se relacionan los procesos productivos, por ejemplo, la finalización del ciclo lectivo que da lugar a los egresados en los programas de educación.

La consideración de ambas características es primordial y necesaria en todas las etapas del proceso presupuestario. Si la producción se programa en base a demanda, el logro de las cantidades presupuestadas puede resultar afectado por las actitudes de los usuarios o por los imponderables de la demanda del respectivo bien o servicio. En estos casos queda relativizado el grado de influencia que tiene la unidad ejecutora en la provisión de las cantidades presupuestadas, lo cual conduce a diferenciar los niveles de responsabilidad en su cumplimiento.

Cuando se está en presencia de producciones periódicas o continuas, el procedimiento de evaluación de la ejecución presupuestaria debe aplicarse permanentemente durante el transcurso del ejercicio presupuestario. Por el contrario, cuando se tienen producciones puntuales, la evaluación se deberá efectuar en el momento de la generación del producto respectivo; en el resto del periodo presupuestario la evaluación sólo podrá recaer sobre las producciones intermedias necesarias e inferir, a partir de ello, la posible producción terminal.

La cuantificación en unidades físicas de los bienes y servicios provistos en un determinado ámbito presupuestario, es un requerimiento de cada una de las etapas del proceso de presupuestación (formulación, programación de la ejecución, ejecución y evaluación de la ejecución), si bien se trabaja con información de distinta naturaleza. En la formulación y programación de la ejecución presupuestaria se utilizan datos prospectivos, en la ejecución se recurre a datos efectivos y en la evaluación de la ejecución se relacionan los datos prospectivos con los datos efectivos.

La cuantificación de los bienes y servicios terminales que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario y cuya producción, concreta y acabada, se pone a disposición de sus usuarios, se denomina **meta**. **Esta expresa la cantidad de bienes y servicios que se proveen para contribuir, de manera directa y efectiva, al logro de los objetivos de las políticas públicas que se han establecido para la institución que se presupuesta.**

La otra cuantificación necesaria de los bienes y servicios terminales es la denominada **producción bruta**. Este tipo de medición de la producción se origina en aquellos procesos productivos en los que, por sus características, una parte de la producción terminal se finaliza en el ejercicio presupuestario y otra queda en proceso para ejercicios posteriores. En estos casos, la cuantificación está constituida por el total de la producción terminal que se ejecuta durante un ejercicio presupuestario e incluye, por tanto, la producción acabada durante el ejercicio (meta) así como la producción que queda en proceso para siguientes períodos.

Por ejemplo, el total de alumnos matriculados en enseñanza primaria en un año determinado es la producción bruta de ese ejercicio, mientras que la cantidad de alumnos que egresan dicho año es la meta. Otro ejemplo: en un plan de pavimentación a mediano plazo, la cantidad de m² pavimentados en un ejercicio presupuestario es la producción bruta, y la cantidad de m² habilitados en dicho año es la meta.

La necesidad de contar con ambas cuantificaciones, cuando ello corresponda, se sustenta en los objetivos distintos a los que responden. **Mientras que la meta posibilita medir la contribución que se efectúa al logro de las políticas, la cantidad de producción bruta sirve de base para calcular la cantidad de producción intermedia que se requiere y, por ende, los recursos reales y financieros necesarios.**

La cantidad de alumnos egresados de educación primaria (meta) permite medir la contribución al logro de la política educativa, mientras que la cantidad de alumnos matriculados (producción bruta) posibilita cuantificar la cantidad de producción intermedia requerida (horas-clase, visitas de supervisión, etc.) y, por ende, los recursos reales y financieros necesarios (docentes, útiles de enseñanza, equipos, etc.). La cantidad de m² pavimentados habilitados (meta) permite cuantificar el aporte al cumplimiento de la política de mejoramiento de la infraestructura vial, mientras que la cantidad de m² pavimentados (producción bruta) posibilita calcular la cantidad de producción intermedia necesaria (m² de nivelación de terreno, m³ de tierra removida, etc.) y, de allí calcular los recursos reales y financieros (obreros, cemento, alquiler de maquinaria, etc.).

En síntesis, en los procesos productivos públicos cuyas características determinen que una misma producción terminal tenga dos formas de medición (meta y producción bruta) ambos tipos de cuantificación deben programarse, expresarse y evaluarse, ya que responden a objetivos distintos. **La meta permite cuantificar el logro de políticas y la producción bruta los recursos reales y financieros requeridos.**

Cuantificar cada una de estas producciones requiere, como se ha visto, sus correspondientes **unidades de medida**. En algunos casos puede no ser suficiente contar con una sola unidad de medida para expresar totalmente la magnitud de lo producido, por lo que será conveniente identificar dos o más unidades de medida y así mejorar el alcance de la medición. En el cuadro siguiente pueden verse algunos ejemplos:

| Categoría programática | Unidad de medida | |
|--|---|---|
| | Producción bruta | Meta |
| PROGRAMA | | |
| Enseñanza primaria | alumnos cursantes | alumno egresado |
| Construcción de viviendas | m ² en viviendas en construcción | m ² en viviendas terminadas |
| SUBPROGRAMA | | |
| Administración del impuesto sobre la renta | Valor de impuestos liquidados | Valor de impuestos recaudados |
| PROYECTO | | |
| Construcción de escuelas primarias | m ² en construcción | m ² construidos Nº de escuelas terminadas |
| Construcción de hospitales | m ² en construcción | m ² de construcción acabada |

Al tener unidades de medidas diferentes para un mismo producto, la cantidad de producto terminal acabado y la cantidad de producto bruto no pueden sumarse al final del período presupuestario; son heterogéneos. La única manera de hacerlo es convirtiendo este último en unidades equivalentes de producto terminal acabado. No obstante, hay que ser muy cuidadoso en la interpretación de un dato así construido, ya que puede dar una falsa imagen de lo realizado.

Por último, cabe señalar que las categorías programáticas proyectos y obras suelen medirse teniendo en cuenta el grado de avance de las mismas al término de un período presupuestario.

ii. **Cuantificación de la producción intermedia**

La cuantificación de la **producción intermedia** puede ser realizada a nivel de cada actividad u obra, expresando la cantidad del bien o servicio que resulta de los procesos productivos de las respectivas acciones presupuestarias.

El nivel de cuantificación - cuando es posible - tiene una doble utilidad. Por un lado, permite relacionar cuantitativamente la producción intermedia con la respectiva producción terminal. Tales son los casos, por ejemplo, de la cantidad de horas de clase de idiomas con la cantidad de alumnos atendidos, o de m^2 de vías de acceso pavimentadas con el número de viviendas y con los m^2 de construcción de un conjunto habitacional. Por otro lado, dentro de cada actividad u obra la respectiva cuantificación del bien o servicio a nivel global permite establecer relaciones cuantitativas con los respectivos volúmenes de trabajo que contienen cada una de esas acciones presupuestarias. Así, por ejemplo, la cantidad de m^2 de vías de acceso pavimentadas condiciona y determina la cantidad de m^3 de tierra removida, la cantidad de metros de cordón-cuneta, etc. Esto nos conduce al segundo nivel de cuantificación.

Es frecuente distinguir "**tareas**" dentro de las "**actividades**" y descomponer las "**obras**" en "**trabajos**". Su cuantificación se denomina genéricamente "**volumen de trabajo**".

La cuantificación de las tareas y trabajos necesarios para la producción de los bienes o servicios intermedios (volumen de trabajo), es la base primaria de la programación presupuestaria, ya que a partir de ella se calculan los recursos reales que se asignan a las actividades u obras, en tanto categorías programáticas de mínimo nivel. Estos volúmenes de trabajos permiten establecer relaciones cuantitativas con los bienes o servicios cuantificados a nivel global de cada actividad u obra.

En la práctica, la determinación concreta de las "tareas" y de los "trabajos" y su cuantificación no es sencilla e implica, en muchos casos, incursionar en aspectos micro-organizacionales o micro-operativos de los procesos productivos involucrados en las categorías programáticas "actividad" y "obra", respectivamente.

Una regla práctica para detectar si una determinada cuantificación expresa un volumen de trabajo, consiste en responder las siguientes preguntas: ¿La cuantificación permite calcular recursos reales? o, ¿variaciones en la mencionada cuantificación implican variaciones en las respectivas cantidades de recursos reales?, ¿hace posible el seguimiento de la ejecución?. Si las respuestas son negativas, no se estará ante volúmenes de trabajo, sino ante acciones micro-operacionales. Así, por ejemplo, la cuantificación de "audiencias" o "reuniones" del personal directivo de los organismos públicos, no son cuantificaciones que posibilitan el cálculo ni son necesarias para determinar los requerimientos de recursos humanos y materiales, por tanto, no deben ser incluidas como "tareas" o "trabajos" en el proceso de presupuestación.

No existen criterios estrictos para determinar las "tareas" y "trabajos" dentro de las acciones presupuestarias actividad y obra. No obstante, es oportuno mencionar los principales pasos que es necesario efectuar para identificarlos primero y cuantificarlos después.

- definir la actividad u obra y precisar la producción intermedia (cuantificada o no) que se genera a nivel global, observando la posibilidad de asignar los correspondientes recursos reales y financieros a la(s) unidad(es) ejecutora(s);
- establecer las correspondientes unidades de medida;
- examinar la existencia o no de relaciones cuantitativas entre cada uno de dichos productos intermedios y los recursos reales requeridos por éstos; verificar si las variaciones en la cantidad de dichos productos originan o requieren variaciones en la cantidad de los recursos reales, de acuerdo a las características de los respectivos procesos productivos;

Cabe señalar que no siempre y en todos los casos es posible identificar las "tareas" y "trabajos" dentro de las actividades. Existen actividades como, por ejemplo, las de dirección, de vigilancia, las relacionadas con la atención de imprevistos (defensa civil), etc., en las que la cantidad de recursos reales no queda determinada por la cantidad de servicios que se prestan. En estos casos, es posible estimar la cantidad y tipo de recursos reales utilizando datos históricos registrados y considerando similares situaciones de contexto. En las "obras", en cambio, la determinación de los trabajos es mucho más sencilla y precisa ya que, al tratarse casi siempre de realizaciones tangibles, es posible establecer en forma más concreta las relaciones cuantitativas entre el respectivo producto y sus correspondientes recursos reales.

A modo de síntesis y conclusión, puede decirse que la cuantificación de la producción intermedia es un requisito importante para la programación, análisis y evaluación de la gestión presupuestaria pública. Con ella se alcanzan dos objetivos básicos; en primer lugar, determinar las relaciones de condicionamiento cuantitativas con la producción terminal (acabada y en proceso) y, en segundo lugar, servir de base para el cálculo de los recursos reales y financieros que requieren los procesos productivos de los respectivos productos intermedios.

e) INDICADORES DE LA GESTION PRESUPUESTARIA

El diseño y cálculo de indicadores constituye una tarea de significativa importancia, no sólo por su utilidad en la formulación de los anteproyectos de presupuesto, sino también para la etapa de la programación de la ejecución del mismo, y para su seguimiento y evaluación.

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

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

Objetivos de la utilización de indicadores

La adecuada disponibilidad de información cuantitativa sobre las variables indicadas, facilita la estimación de diversos indicadores. Su aplicación y análisis permite:

- Realizar análisis de eficiencia y de eficacia de la gestión presupuestaria pública, en tanto su utilización "ex-ante" implica el establecimiento de "patrones" de referencia;
- complementar los análisis resultantes de la medición de la provisión de bienes y servicios y de la correspondiente utilización de los recursos reales y financieros que surgen de la programación y ejecución presupuestaria.
- Proporcionar elementos de juicio adicionales, en el caso de la prestación de servicios de naturaleza cualitativa, para la realización de evaluaciones ex-post de la programación presupuestaria;
- Simplificar las tareas de formulación presupuestaria, ya que al contener relaciones cuantitativas entre variables de la programación (producción terminal e intermedia, recursos reales y financieros), al fijar o estimar el valor de una variable se determina directamente el valor de la otra con la que se relaciona.

Tipos de indicadores

Como se deduce de la definición dada anteriormente, el concepto de indicador aquí señalado se refiere exclusivamente a las relaciones cuantitativas entre dos variables y su aplicación es útil tanto para la programación (análisis ex-ante) como para la ejecución presupuestaria (análisis ex-post).

Es posible, por tanto, diseñar y estimar una diversidad de indicadores que permitan analizar los procesos de suministro de bienes y servicios desde la óptica presupuestaria. Los mismos pueden ser clasificados de acuerdo a los objetivos centrales a los que responden: a) **de eficiencia** y b) **de eficacia**.

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

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

A continuación se analizan los principales tipos indicadores que se pueden utilizar. Al respecto cabe señalar que de ninguna manera se pretende agotar el universo de todos los tipos de indicadores existentes, ni los particulares o específicos de determinadas instituciones. Sólo se presentan los que se consideran más relevantes.

i) Indicadores de eficiencia

Miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos.

Los indicadores insumo-producto pueden reflejar las siguientes relaciones:

- a) **Física -Física:** tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales. (Número de personas dedicadas a las tareas de fumigación por vivienda rociada).
- b) **Financiera – Física,** valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto. (Gasto por vivienda rociada).
- c) **Física - Financiera,** cuando los productos son no cuantificables este indicador relaciona la cantidad de unidades físicas de un insumo con el monto total requerido para su producción. (Número de investigadores por cada \$100.000 en gastos de investigación).
- d) **Financiera - Financiera,** valoriza en unidades monetarias los insumos para relacionarlos con el monto requerido para la producción de bienes y servicios (relación entre los gastos administrativos y los gastos necesarios para la producción de bienes y servicios).

Los indicadores de eficiencia deben ser analizados teniendo en cuenta las características de cada proceso productivo, la normativa que lo condiciona, su ubicación espacial, etc. Por tal motivo, las comparaciones de este tipo de indicadores con datos referentes a otros países, regiones y organismos, deben ser realizadas teniendo en cuenta las particularidades de cada caso y los cambios que las relaciones insumo-producto sufran en el tiempo.

ii) Indicadores de eficacia

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

iii) Otros tipos de indicadores ⁴

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

En el contexto presupuestario, según la clasificación por objeto del gasto, corresponde a los rubros de personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales. El gasto en insumos corresponde al valor monetario de los bienes y servicios adquiridos durante un período presupuestario, independientemente de que sean utilizados total o parcialmente en la producción de ese ejercicio presupuestario, y se diferencia del concepto de costo, el cual se refiere a los insumos efectivamente utilizados en la producción del período.

Estos indicadores permiten conocer la distribución relativa de los insumos, su utilización en el tiempo y la relación de un insumo estratégico o básico con el total de insumos utilizados en la producción institucional. Estos pueden expresarse en unidades físicas, monetarias y mediante expresiones relativas o porcentuales.

⁴ Ver indicadores de la Administración Nacional. Oficina Nacional de Presupuesto. República de Argentina. www.mecon.gov.ar/onp

De Producto: Miden la cantidad de los bienes o servicios provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Los productos pueden ser finales o intermedios. Un producto es considerado como final cuando no sufre ningún otro proceso de transformación en el organismo, mientras que es intermedio aquél cuya producción es exigida por los productos finales.

En el caso de productos finales no cuantificables es posible medir indirectamente distintos aspectos de la gestión mediante la producción intermedia. Un ejemplo de este tipo es el producto no cuantificable "Prevención de Delitos", constituyendo el número de horas de vigilancia un parámetro adecuado de medición.

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

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

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

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