



Escuela de
Economía y Negocios
EEyN_UNSAM

Avances en la gestión presupuestaria

Argentina

INDICE

1. Resumen ejecutivo	2
2. Introducción	3
3. Aspectos conceptuales de la gestión presupuestaria.....	3
• El proceso presupuestario	3
• Presupuesto y medición de resultados	4
• Cadena de valor público	4
• Rendición de cuentas y transparencia fiscal	5
3. Gestión presupuestaria en la República Argentina	5
• Aspectos normativos	5
• Gestión presupuestaria y financiera	6
4. Conclusiones	7
5. Referencias bibliográficas.....	8

1. Resumen ejecutivo

La administración presupuestaria en el ámbito gubernamental es un elemento determinante para múltiples objetivos, desde la concepción del presupuesto como herramienta de política económica o como ley imprescindible para el andamiaje estatal, hasta su utilidad para gestionar los programas que llevan a cabo las políticas públicas.

En el presente artículo se sintetizarán los aspectos conceptuales que sostienen la adecuada gestión presupuestaria pública y se estudiará el caso de la República Argentina, cuyo modelo de gestión presupuestaria, basada en el presupuesto por programas y en la cadena de valor público, merece ser destacado.

En ese marco, se repasarán los principios de administración financiera gubernamental inherentes a gestión presupuestaria, cadena de valor público, proceso presupuestario y presupuesto por programas, entre otros.

Por otra parte, prevalecerá el enfoque a resultados que es uno de los rasgos característicos del Presupuesto argentino, a partir de la labor realizada en la última década en el ámbito de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Todos estos conceptos, adicionalmente, configuran un esquema de transparencia fiscal que contribuye a la mejora de la gestión gubernamental en la República Argentina, además de la exposición de la información presupuestaria con destino a la Sociedad.

Los avances de la gestión financiera pública en la Argentina, con una labor que lleva más de 25 años de continuidad, representando un verdadera política de estado que ha ubicado a la República Argentina entre los líderes de la región en materia de gestión presupuestaria y de orientación de la gestión financiera a resultados.

2. Introducción

En el ámbito público, el presupuesto es una herramienta fundamental de política económica, siendo el vehículo que ordena el financiamiento del Estado (las cuentas públicas) y permite fijar las prioridades de gastos para un periodo de gobierno, entre otras prestaciones. Desde el plano normativo, existe consenso generalizado sobre la importancia del Presupuesto como “ley de leyes”, ya que la Ley de Presupuesto Anual expresa, regula y orienta el funcionamiento del estado para un ejercicio fiscal, definiendo asimismo los lineamientos macroeconómicos y las prioridades gubernamentales que se esperan llevar a cabo.

El presente artículo resume los aspectos conceptuales que deben estar presentes en la gestión presupuestaria pública y también dar cuenta de la fortaleza de la gestión presupuestaria gubernamental en la República Argentina, la cual ha sido sostenida por más de dos décadas y profundizada en la actualidad.

3. Aspectos conceptuales de la gestión presupuestaria

- **El proceso presupuestario**

Puede considerarse al Presupuesto Nacional como un proceso mediante el cual se calculan (y ejecutan) los gastos y recursos necesarios para producir bienes y servicios públicos valiosos. Se trata de un esquema con complejidades técnico-políticas que deben administrarse en pos del adecuado funcionamiento estatal. Para llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso presupuestario, se cumplen distintas etapas:

- Formulación del presupuesto,
- Programación de la ejecución
- Ejecución del Presupuesto y
- Evaluación presupuestaria.

Formular el presupuesto es identificar las necesidades que se van a financiar por el Estado, asignando a los programas presupuestarios sus partidas anuales y fijando sus metas físicas de producción. La programación y ejecución del presupuesto son procesos vitales para ordenar el ejercicio fiscal, autorizando niveles de gasto que serán aplicados al logro de los objetivos de política pública, y ejerciendo una compatibilidad del gasto con los objetivos fiscales. La evaluación presupuestaria por su parte, permite realizar un seguimiento de la ejecución física y financiera del gasto, tratando de generar información que mejore las decisiones de asignación y programación del Presupuesto.

En el **centro del proceso presupuestario, conformado por las citadas etapas, se ubican los programas presupuestarios**, verdaderas unidades de gestión que producen los bienes y servicios públicos de valor para la ciudadanía. La técnica del Presupuesto por Programa (PPP) consiste en asignar a los programas presupuestarios los recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios públicos de calidad,

destinados a satisfacer las necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. Una vez realizada esta asignación, dentro de los márgenes que permite el financiamiento disponible, es necesario estimar la cantidad de la producción pública que se generaran durante el ejercicio fiscal.

- **Presupuesto y medición de resultados**

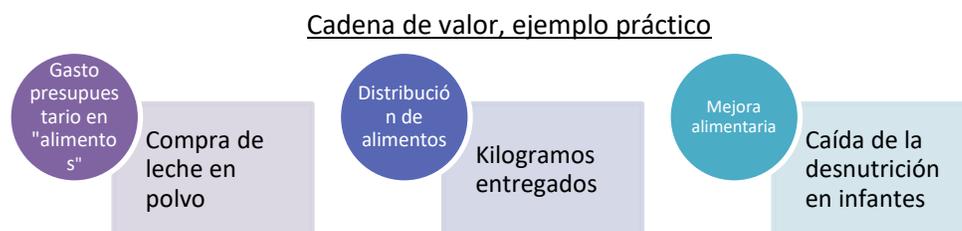
En las administraciones gubernamentales modernas los presupuestos públicos son instrumentos que facilitan el cumplimiento de los objetivos de política, tanto estratégicos como de corto plazo. De esta forma, el presupuesto debe ser orientado a la consecución de resultados concretos que redunden en beneficios para la Sociedad. Tanto a nivel macrofiscal como de cada agencia pública, la sólida gestión presupuestaria repercute en mejores decisiones gubernamentales.

Shack Yalta (2010) se refiere al Presupuesto orientado a Resultados (PoR) y lo define como un conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permite el uso de información sobre desempeño en distintas etapas, de modo tal que sirva para la toma de decisiones dentro de las entidades públicas durante cada etapa del proceso presupuestario, incentivando a su vez una mejor performance de los distintos actores que intervienen. Se trata, en ese esquema, de una herramienta que permite que el Estado pueda gerenciar sus resultados y su funcionamiento, y fortalecer su capacidad efectiva para generar valor público.

Por su parte, el más abarcativo concepto de Presupuesto por Programas orientado a Resultados es utilizado por los países de la OCDE, y consiste en que a través de distintas técnicas se busca integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles, siempre en beneficio de la Sociedad.

- **Cadena de valor público**

El Presupuesto por Programas orientado a Resultados postula que los denominados insumos críticos del presupuesto (partidas más representativas) puedan tener su correlato con una medición física (producción de bienes y/o servicios) y una medición de resultados. Por ejemplo, en un programa de distribución de alimentos, el gasto público (insumo presupuestario) tendrá como contraparte los “kilogramos de leche entregados” (producción física) y la mejora de los niveles nutricionales (resultado esperado):



Desde el plano analítico, la cadena de valor refleja la conexión secuencial entre acciones que se llevan a cabo en el ámbito público, bajo un proceso que persigue la generación de valor para intervenir mediante las políticas públicas en una situación inicial que se desea revertir. Subyace a la idea de cadena de valor la noción de servicio, con orientación a la ciudadanía, para brindar un producto o servicio valioso a la Sociedad. En este caso, se pretende que las políticas públicas sean efectivas para la atención de las demandas ciudadanas.

El programa, como unidad de gestión de políticas públicas, genera bienes y servicios finales, utilizándose para su medición los indicadores de producto. En lo que atañe a resultados, se intentan reflejar los efectos positivos de la producción pública en la ciudadanía, partiéndose de la premisa de que las acciones públicas intentan revertir una situación desfavorable o mejorar una situación determinada. Para ello se utilizan los indicadores de resultado (corto plazo) y los de impacto (de mediano y largo plazo).

- **Rendición de cuentas y transparencia fiscal**

La transparencia fiscal y la rendición de cuentas son pilares fundamentales del acercamiento de las finanzas públicas hacia la ciudadanía. Ambos aspectos, además, se nutren de la evaluación presupuestaria, instrumento pensado para monitorear la producción de los programas y sus resultados obtenidos, es decir, los bienes y servicios finales que se generan al interior de las agencias gubernamentales, con la intención de satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

El concepto de transparencia fiscal se resume entonces, en brindar cada vez más información sobre el presupuesto a la ciudadanía y a los actores interesados en la problemática fiscal. Es decir, se persigue la publicación completa y oportuna de datos, información, análisis y estadísticas presupuestarias. Se trata de un enfoque que pone el foco en los usuarios externos de la información presupuestaria, debiendo prevalecer el concepto de simpleza en la exposición de los datos, con un lenguaje despojado de tecnicismos para la fácil comprensión de la información por parte de la ciudadanía.

3. Gestión presupuestaria en la República Argentina

La gestión presupuestaria en la República Argentina está encuadrada dentro de un proceso iniciado a principios de la década de los noventa y que ha sido sostenido en el tiempo como una verdadera política pública. Esta situación de persistencia y continuidad a lo largo de los años, conforme a la mejora continua del sistema presupuestario, **ubica a la gestión presupuestaria argentina en niveles de alto reconocimiento regional e internacional** por la calidad alcanzada y el grado de maduración logrado.

- **Aspectos normativos**

La Ley de Administración Financiera Nº 24.156 dictada a principios de la década de los noventa representó una profunda reforma que sentó las bases conceptuales de la administración financiera gubernamental en la República Argentina. Conforme a su artículo 5º, la administración financiera se

integra de distintos componentes interrelacionados como ser el Sistema presupuestario, Sistema de crédito público, Sistema de tesorería y Sistema de contabilidad. El Sistema Presupuestario Público tiene como objetivos, entre otros, elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional y administrar su ejecución, garantizando la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos

Por su parte, sobresalió el dictado del Decreto N° 1344/2007, reglamentario de la citada Ley N° 24,156 de Administración Financiera, que permitió la plena y contundente aplicación de la citada norma fundacional.

Asimismo, merece destacarse la aplicación de la mejora continua conforme a la creación del Comité de Estrategias de Procesos e Informática de la Administración Financiera, integrado por la Subsecretaría de Presupuesto y sus Órganos Rectores (Resolución N° 325/2010 de la Secretaría de Hacienda).

En cuanto al enfoque a resultados, se identifica como punto de inicio la Disposición N° 664/2007 de la Subsecretaría de Presupuesto, que brinda el encuadre conceptual a la orientación a resultados del Presupuesto Nacional, conformando fuertemente el concepto de Presupuesto por Programas Orientado a Resultados. Por su parte, la Disposición N° 820/2014 creó el Comité de Impulso y Seguimiento para la Implementación del Presupuesto orientado a Resultados en la República Argentina, gravitante para la aplicación de mejoras en la gestión presupuestaria pública. Además, la Disposición N° 685/2015 de la Subsecretaría de Presupuesto aprueba el Plan Estratégico del área, que tiene como objetivos:

- Promover la sustentabilidad fiscal y la mejora continua de la gestión financiera pública
- Incentivar el planeamiento gubernamental para alcanzar una gestión presupuestaria orientada a resultados
- Intercambiar experiencias con gobiernos de la región y el mundo para alcanzar mejoras en la gestión del Presupuesto

- **Gestión presupuestaria y financiera**

En la República Argentina la gestión presupuestaria y financiera pública ostenta un fuerte sesgo al ciudadano, entendiéndose que el fin último de la política fiscal resulta el beneficio de la Sociedad en su conjunto, a partir de la sana e inteligente administración de los recursos públicos. Esta filosofía enfocada al ciudadano se sustenta en el denominado Presupuesto orientado a Resultados, ponderando la efectividad de las políticas y programas públicos y adicionándose se adiciona al tradicional “presupuesto por normas”.

En ese marco, la Subsecretaría de Presupuesto decidió actualizar el Presupuesto por programas en función del enfoque de la gestión por resultados. Con esta premisa, se tomaron medidas para mejorar la elaboración y el análisis del presupuesto, optimizar la gestión presupuestaria y hacer más transparente el proceso respectivo. Para ello se impulsa el empleo de indicadores de desempeño y la evaluación de los programas gubernamentales en relación a las metas y resultados presupuestados esperados. El objetivo

es contribuir a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, a los programas, proyectos y organismos, apoyando el proceso de toma de decisiones para mejorar los resultados de las intervenciones públicas.

En la actualidad, casi 300 programas presupuestarios forman parte del Sistema de Seguimiento Físico-Financiero en la República Argentina, debiendo trimestralmente cada unidad ejecutora remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto toda la información de su producción pública y las explicaciones con los desvíos acontecidos respecto a su programación. Por otra parte, casi 80 programas presupuestarios ostentan seguimiento de resultados en el Presupuesto Nacional, informando anualmente los efectos de mejora para la Sociedad de las políticas públicas que se llevan a cabo. Entre esas políticas públicas sobresalen las de ambiente, educación, transporte, trabajo y empleo, cobertura previsional, cultura, ciencia y salud, funciones destacadas del Sector Público. Asimismo, esta información de resultados de los programas presupuestarios está presente en un apartado especial de la Cuenta de Inversión anual que conforma la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. Este apartado se publica desde el año 2013, siendo cada vez más completo y destacado.

Por otra parte, debe mencionarse como acción relevante el proceso de modernización tecnológica que ha sido llevado a cabo en el marco de la mejora de la gestión presupuestaria pública, robusteciendo el registro, la gestión y el control de la información financiera gubernamental en la República Argentina.

El desarrollo del sistema e-SIDIF (transaccional) permite que las operaciones contables, presupuestarias y de tesorería se lleven a cabo en una base única, segura y con altos estándares de calidad de la operatoria, facilitando el normal desenvolvimiento de las agencias y programas públicos.

Por otra parte, se destaca la evolución del sistema e-SIDIF gerencial, cuyo objetivo es facilitar la explotación de la información presupuestaria y financiera pública, a partir de la oportuna recolección y tratamiento de los datos que surgen del sistema transaccional. Dicho sistema ha obtenido reconocimiento internacional por su aporte a la transparencia fiscal y la participación ciudadana.

Adicionalmente, se ha desarrollado un **robusto sistema de información ciudadana**, conforme a la implementación del Sitio del Ciudadano, que semanalmente refleja la evolución de las cuentas públicas con un formato amigable y de fácil entendimiento. Además, la información presupuestaria forma parte del Portal abierto de Datos de la República Argentina, poniendo a disposición de los actores interesados y de la Sociedad en su conjunto, un caudal de información voluminoso y transparente de la ejecución del gasto público.

4. Conclusiones

Una adecuada gestión presupuestaria gubernamental posibilita el camino hacia una efectiva aplicación de las políticas públicas las cuales redundan en beneficios para la Sociedad.

La **gestión presupuestaria contribuye al logro de los objetivos de un país**, dado que la adecuada administración del gasto público (partidas presupuestarias) ayuda a la eficiente generación de bienes y servicios que **el aparato gubernamental pone a disposición de la ciudadanía**. Estos bienes y servicios que genera el Estado se definen como producción pública, término que sintetiza desde los servicios educativos y de salud hasta el cuidado del medioambiente o la administración económica.

El avance del enfoque a resultados en el Sector Público, con el consiguiente cambio político y cultural que conlleva, debe interpretarse como una respuesta de la gestión gubernamental a la creciente complejidad del contexto donde opera la política pública. Se trata de atender las demandas sociales cada vez más sofisticadas y complejas, brindando resultados concretos a la Sociedad. **La gestión presupuestaria, en ese contexto, debe facilitar la concreción de los resultados y las soluciones a las demandas ciudadanas**. Es fundamental, entonces, que las políticas gubernamentales puedan ser reflejadas en los programas presupuestarios, siendo que, en la lógica de cadena de valor, los recursos físicos y financieros funcionan como insumos, a los fines de su transformación en productos y a los efectos de obtener resultados.

En la República Argentina, en los últimos 25 años se ha desarrollado una valiosa experiencia de mejora continua de la gestión presupuestaria gubernamental. Los avances normativos, conceptuales e informáticos permitieron que la **República Argentina alcance y sostenga su liderazgo regional, evolucionando también en el denominado Presupuesto por Programas orientado a Resultados**. Asimismo, se ha ponderado el criterio de transparencia fiscal para exponer la información de las cuentas públicas a toda la ciudadanía, de forma ágil y oportuna.

El desarrollo de un sistema informático robusto, la identificación de los programas presupuestarios como centros de gestión de las políticas, el apoyo a la toma de decisiones y la orientación a resultados son características distintivas que ubican a la gestión presupuestaria de la República Argentina en altos estándares de calidad.

Por último, se plantean desafíos de avanzar con otras temáticas como ser la transparencia fiscal y el gobierno abierto, la contabilidad de gestión, el enlace Plan-Presupuesto y el fortalecimiento de la evaluación presupuestaria.

5. Referencias bibliográficas

Web:

<http://www.datos.gob.ar/dataset/ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-publica-nacional>

<http://www.profip.mecon.gob.ar/>

<http://www.profip.mecon.gob.ar/index.php/institucional/ucen/10-100-indicadores-de-resultado>

<http://www.profip.mecon.gob.ar/images/FINALES/sugerencias.pdf>

<http://www.economia.gob.ar/secretarias/hacienda/presupuesto/>

<http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/#1>

Artículos:

- Gestión Pública por Resultados y programación plurianual (ILPES-CEPAL)
- “La gestión por resultados ¿es sinónimo de PoR?” Marcos Makón. ASIP
- “¿Qué, para qué y cómo en el presupuesto orientado a resultados” Nelson Shack. Año 2010.
- “¿Quién decide sobre el gasto público? Análisis de economía política del proceso de presupuesto, el caso de Argentina”. Braun, Berensztein, Abuefalia. Año 2005.
- Manual del Sistema Presupuestario de la Administración Pública Nacional en la Argentina (versión revisada 2011)
- Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional de la Argentina (sexta edición 2013)
- Mejor Financiera Pública e Indicadores de Resultado para Satisfacer Demandas Ciudadanas. Raúl Rigo. Año 2014
- Hitos de la Subsecretaría de Presupuesto (años 2004-2015). Año 2015
- Sistemas de Información Financiera y Datos Abiertos (encuesta Banco Mundial). Año 2013
- Índice de Presupuesto Abierto 2015
- Premio en Gestión para Resultados del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Año 2015