



ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL – 3º COHORTE

“Factibilidad en la implementación del Presupuesto por Resultados en el Sistema Educativo Municipal”

Lic. Gramajo, Miguel

INFORME FINAL

2018

Resumen

El Sistema Educativo de la Municipalidad de General Pueyrredon representa por su matrícula uno de los más grandes de la Provincia de Buenos Aires, y ha sido hasta el día de hoy muy bien reconocido a nivel nacional. En sus más de 50 años tomó enormes dimensiones, llegando a cubrir a todos los niveles educativos y brindando un servicio completo, que no solo abarca el plano de la enseñanza sino que busca asegurar condiciones iniciales elementales para el aprendizaje, por ejemplo a través de sus refuerzos de alimentos y servicios de comedor, producto también de las zonas vulnerables donde se asientan varios de sus establecimientos. En este marco, el aspecto presupuestario toma gran relevancia, ya que implica uno de los más importantes usos de recursos dentro del municipio local.

En los últimos el tema presupuestario a nivel municipal en Mar del Plata fue puesto en discusión y se presentaron alternativas que cambiaban el enfoque hacia los resultados que podían obtenerse con la técnica hegemónica: el Presupuesto por Programas. Hacia el año 2014, la gestión política de ese momento intentó que las distintas dependencias municipales puedan dar sus primeros pasos en este nuevo enfoque, realizando cursos y asesorando con la colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sin embargo, con el cambio de gestión política, desde 2016 se dejó en suspenso, aunque se mantiene el uso de la presupuestación por Programas (PPP), habiendo existido también un nuevo ordenamiento en la programación y ejecución que busca optimizar el uso de esta técnica.

Este trabajo tiene como finalidad mostrar las restricciones y potencialidades que hoy tiene el Sistema Educativo Municipal (SEM) para implementar el Presupuesto por Resultados. Para ello, se presentarán las características históricas y actuales del SEM, se describirá el manejo presupuestario que tiene utilizando la visión sistémica y la función que viene a cumplir el Presupuesto por Resultados. Finalmente se mencionarán los obstáculos para su implementación pero también se definirán y desarrollarán los elementos previos a contemplar tendientes a hacer visible y posible la aplicación del paradigma que apunta a resultados.

MARCO TEÓRICO

UNIDAD DE ANÁLISIS: EL SISTEMA EDUCATIVO MUNICIPAL

Reseña histórica

Los servicios educativos municipales surgieron como una respuesta a las necesidades advertidas en los barrios de la ciudad de Mar del Plata. Las escuelas municipales, incorporadas como un servicio asumido por el municipio a partir de 1965, fueron una avanzada en materia educativa y adquirieron un lugar significativo en la educación de la comunidad marplatense.

Los años '60 se caracterizaron por el fuerte impulso de la construcción y la necesidad de dotar a los barrios de servicios imprescindibles. Una de las mayores preocupaciones se relacionó con la Educación Primaria, dándose impulso desde el



Departamento Ejecutivo para utilizar inmuebles de propiedad municipal o adquirir o arrendar locales, y contratar personal instrumentándose la Ordenanza 2477/64 que así lo disponía. La ubicación estaría orientada a zonas con déficit de escuelas públicas. Así fue que en la gestión del ex intendente Jorge Raúl Lombardo (gestión 1963-1966) se dispuso la creación de las primeras escuelas primarias dando los

primeros pasos lo que hoy se llama Sistema Educativo Municipal (SEM). Así fue que en 1964, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires avaló la creación de escuelas por parte del municipio. A su vez, en 1965 se creó la Dirección General de Educación para atender las necesidades de las instituciones educativas municipales que comenzaban a conformarse.

La envergadura del Sistema y la necesidad de cobertura de los crecientes barrios determinaron, en 1984, la creación de la Secretaría de Educación y Cultura, a la que se incorporó la Dirección de Educación. Cuando en 1995 el gobierno municipal delineaba las áreas de su gestión y el Sistema Educativo Municipal lograba una mayor

magnitud, la tarea política consideró indispensable la creación de la Secretaría de Educación, antes Subsecretaría dependiente de la Secretaría de Educación y Cultura. Esta estructura es la que se mantiene vigente a la fecha, con total independencia de la Secretaría de Cultura.

Organización del Sistema Educativo Municipal (SEM)

El SEM promueve el servicio educativo en los siguientes niveles:

INICIAL: atiende a una población cercana a los 5000 niños y niñas, conteniendo 33 jardines emplazados en distintos puntos del territorio marplatense. Del total, diez de ellos ofrecen servicios de desayuno, comedor y merienda, y el resto solo desayuno y merienda.

PRIMARIA Y SECUNDARIA: incluye 17 escuelas primarias y 17 secundarias, además de una escuela técnica y dos bachilleratos para adultos. Cada escuela primaria y secundaria se asienta sobre un mismo edificio, muchos de ellos alquilados.

FORMACIÓN PROFESIONAL: Cerca de 16 escuelas que ofrecen carreras cortas y gratuitas para adolescentes y adultos. Este nivel articula con escuelas secundarias en la implementación de talleres y cursos para que cada joven pueda acceder a la formación para el trabajo.

Por otro lado, el sistema incluye el Programa de Educación Social, que abarca los siguientes subprogramas:

-Programa Educativo Barrial: El Programa Educativo Barrial se implementa en más de 130 centros que funcionan en sociedades de fomento, delegaciones municipales, templos, clubes, organizaciones no gubernamentales, centros culturales, parroquias, bibliotecas, Casas del Niño, Centros de Salud, Enviones y Centros de Desarrollo Infantil de todos los barrios de la ciudad, acercando las actividades a los lugares donde las personas viven y trabajan. Su prioridad es brindar los conocimientos, valores, destrezas y habilidades para satisfacer necesidades específicas en sus propios contextos.

-Club de Abuelos Narradores: Los objetivos particulares de esta propuesta son, en primer término, capacitar a sus integrantes en técnicas narrativas y expresivas, y estimular el desarrollo de un criterio propio para la selección de textos para niños, de acuerdo con las diferentes etapas evolutivas. En segundo término, también se busca la asistencia voluntaria de los narradores a Jardines de Infantes, Centros Recreativos y Casas del Niño municipales, así como otras instituciones que albergan chicos para contarles cuentos.

Entre otros proyectos figuran: Vida en la Naturaleza, donde a lo largo de todo el ciclo lectivo se desarrollan aproximadamente cincuenta (50) campamentos con participación de los alumnos de quinto año de las 17 Escuelas Municipales de Educación Primaria, en las Bases de Campamento de Laguna de los Padres y de Arroyo Lobería. Y finalmente, el Programa de Natación para alumnos de secundario que se desarrolla en el EMDER municipal como exigencia curricular, y para alumnos de nivel inicial pertenecientes a 12 jardines.

El componente político-administrativo que sustenta este sistema está centralizado en la Secretaría de Educación, cuya autoridad es delegada por el Intendente Municipal, con excepciones en materia de actos de gobierno, régimen de personal, obras públicas y contrataciones, transmisión de bienes, etc. (Decreto-Ley Orgánica de las Municipalidades 6769, 1958). Esta Secretaría cuenta con diversas dependencias que intervienen en gestiones vinculadas a: liquidaciones de sueldo del personal docente y auxiliar, clasificación y selección de docentes que prestarán servicio, control y supervisión de la gestión educativa de los establecimientos, control de los movimientos docentes entre establecimientos, reparaciones en infraestructura y además planificación, gestión y control en la adquisición de bienes y contratación de servicios.

Visión sistémica

Como se mencionara, el SEM tiene como finalidad impartir el servicio educativo en todos los niveles existentes. Para lograrlo, las dependencias integrantes funcionan como nexo entre el SEM y los distintos Sistemas auxiliares establecidos en el Decreto 2980/00 (Poder Ejecutivo Provincia de Buenos Aires, 2000) por el Departamento de

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. A grandes rasgos, el vínculo que el SEM tiene con cada uno de ellos es el siguiente:

-Sistema de Presupuesto: los mayores vínculos del SEM con este sistema aparecen en la formulación del presupuesto anual al formular los gastos previstos y posteriormente, en su ejecución, al requerir modificaciones presupuestarias y en la evaluación mediante indicadores definidos.

-Sistema de Contabilidad: es el encargado de registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económica financiera de la Administración Municipal. Entre los vínculos que el SEM tiene con este Sistema, ante la adquisición de bienes y/o servicios, la Contaduría Municipal interviene para generar la reserva presupuestaria preventiva o interna, luego determinar el compromiso del pago, contabilizar el devengamiento del gasto y finalmente registrar el pago. Por otro lado este Sistema toma intervención ante variaciones patrimoniales (bajas, traslados, etc.) o rendiciones de gastos menores.

-Sistema de Tesorería: Encargado de coordinar el funcionamiento de las unidades recaudatorias y efectuar los pagos a que de origen la gestión de todas las dependencias, el vínculo del SEM con este Sistema aparece principalmente en materia de erogaciones al personal (sueldos, viáticos) y cancelaciones a proveedores con los distintos tipos de fondos (con y sin afectación).

-Sistema de Crédito Público: No es habitual el endeudamiento cuyo reembolso supere el ejercicio vigente al momento de la formalización y cuya finalidad esté orientada a la mejora del SEM, por lo que es nulo el vínculo con este Sistema. Las fuentes de financiamiento habituales comprenden, además del propio Tesoro Municipal, transferencias desde el Estado Nacional y de la Provincia de Buenos Aires.

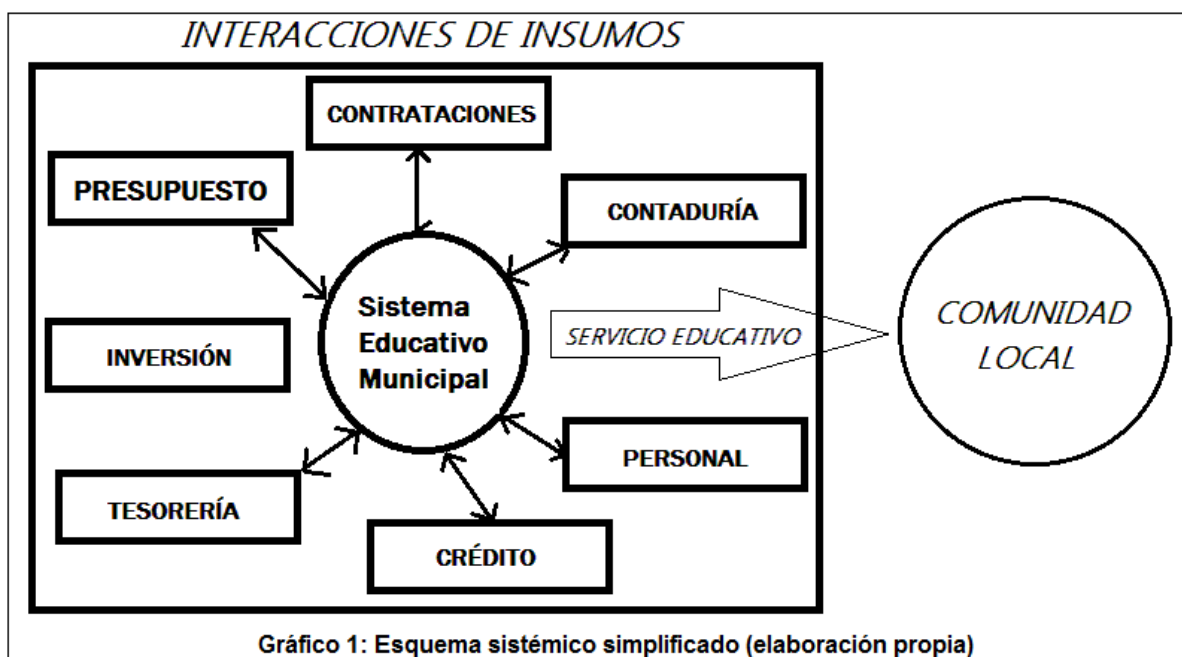
-Sistema de Contrataciones: En materia de adquisición de bienes y/o servicios y realización de obra pública, la SEM se encarga de remitir las solicitudes de pedido a la Dirección General de Contrataciones, la cual inicia los trámites correspondientes bajo las formas de compra directa, concurso de precio o licitación, de acuerdo al monto solicitado, requiriendo la intervención del SEM en algunos casos, por ejemplo, la formación de comisiones asesoras de adjudicación.

-Sistema de Inversión Pública: De acuerdo a la página oficial de la Municipalidad de General Pueyrredon, no figura un Programa Plurianual de Inversión ni un Banco de Proyectos, tal cual lo solicita el Decreto 2980/00 en su capítulo VIII. En efecto, el SEM no tiene un vínculo nítido con este Sistema, y posiblemente la aproximación más

cercana sea mediante el EMSUR (Ente Municipal de Servicios Urbanos), con el cual coordina obras de infraestructura y mantenimiento edilicio.

-Sistema de Administración de personal: Actualmente la Municipalidad cuenta con la Dirección de Personal, quien tiene la función de captar los movimientos del recurso humano, controlar la asistencia y prestación de los servicios de los agentes, coordinar y ejecutar el proceso de liquidación de las retribuciones del personal; preparar, ejecutar y evaluar su presupuesto; regular los deberes y derechos de los agentes en materia de ingreso, disciplina, capacitación, etc. En el caso de educación, este Sistema se completa con las dependencias internas de la Secretaría de Educación que trabajan en materia de selección de docentes y auxiliares, armado de legajos, movimientos, liquidaciones de remuneraciones, etc. Estas unidades surgen por lo significativo del sistema educativo local, pues el cuerpo docente tiene la mayor participación (en cantidad de agentes y en términos presupuestarios) dentro de los grupos ocupaciones del municipio.

A continuación se presenta un esquema del sistema mencionado precedentemente, que busca reflejar el lugar que ocupa el SEM dentro del sistema municipal regido por la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), el cual brinda un marco legal a la provisión de insumos para la posterior generación del producto (output), en este caso, el servicio educativo para la comunidad marplatense.



Vínculo SEM - Sistema Presupuestario en la actualidad

De acuerdo con el Decreto 2980/00 en su capítulo II, el Sistema de Presupuesto está compuesto por el conjunto de principios, técnicas, métodos y procedimientos utilizados en las etapas de formulación, aprobación, modificación, programación de la ejecución y evaluación de la ejecución presupuestaria.

En lo que respecta al proceso de aprobación del presupuesto, el artículo 14 del Decreto indica que con anterioridad al 31 de octubre de cada año, el Departamento Ejecutivo debe remitir al Concejo Deliberante el proyecto de Ordenanza de Presupuesto anual a regir desde el 1 de enero del año siguiente. El artículo 11 por su parte, indica que los gastos se estructurarán de acuerdo a la técnica de presupuesto por programas, a los fines de demostrar el cumplimiento de los planes de acción, la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad y los organismos responsables de llevar a cabo la misma. Cada jurisdicción, en este caso la Secretaría de Educación, debe formular para su aprobación, las políticas presupuestarias, el Presupuesto de Gastos, la estructura programática, la descripción de los programas, la formulación de metas en términos físicos, la programación física y financiera de los proyectos de inversión, sus obras y actividades. También debe definir la asignación de los insumos (recursos humanos y materiales) a nivel de cada actividad u obra. En el artículo 13, se menciona que *“Gastos: se presentarán institucionalmente, por categorías programáticas, por objeto hasta el nivel de partida principal, por finalidades y funciones, por fuente de financiamiento y por la naturaleza económica de los mismos”*. Todo esto conforme al **artículo 11, que solicita estructurar los gastos de acuerdo a la técnica de presupuesto por programas.**

A continuación se expone un ejemplo de los formularios que exponen lo solicitado:



Municipalidad de
Gral. Pueyrredón

R.A.F.A.M.

**PRESUPUESTO DE GASTOS
POR JURISDICCION, ESTRUCTURA
PROGRAMATICA, FUENTE DE
FINANCIAMIENTO Y OBJETO**

Hoja: 1 de 13

23/11/2017 15:22

Presupuesto: 2018

Jurisdicción	Estructura Programatica	Gasto
1110106000 - Secretaría de Educación		
01 - Coordinación y Administración		
110 - Tesoro Municipal		
1.0.0.0 - Gastos en personal		
1.1.0.0 - Personal permanente		
1.1.1.0 - Retribuciones del cargo		
	1.1.1.1 - Personal Superior	3.979.696,00
	1.1.1.2 - Personal Jerárquico	4.148.129,00
	1.1.1.3 - Personal Profesional	547.615,00
	1.1.1.4 - Personal Técnico	2.145.606,00
	1.1.1.5 - Personal Administrativo	2.727.385,00
	1.1.1.6 - Personal Obrero	635.685,00
	1.1.1.7 - Personal de Servicio	771.694,00
	1.1.1.8 - Personal Docente	2.669.064,00
	1.1.1.9 - Horas Cátedra	4.632.029,00
	Total Retribuciones del cargo	22.256.903,00



Municipalidad de
Gral. Pueyrredón

R.A.F.A.M.

**PRESUPUESTO DE GASTOS
POR FINALIDAD Y FUNCION**

Hoja: 1 de 1

23/11/2017 15:25

Presupuesto: 2018

FINALIDADES Y FUNCIONES	PRESUPUESTADO
300 - Servicios sociales	
340 - Educación y cultura	
341 - Administración de la educación	60.070.053,50
342 - Educación elemental	702.733.669,49
343 - Educación media y técnica	195.686.740,55
Total Servicios sociales	958.490.463,54
TOTAL PRESUPUESTO 2018	958.490.463,54



CODIGO	DESCRIPCION	PRESUPUESTADO
2000000 - GASTOS		
2100000 - GASTOS CORRIENTES		
2120000 - Gastos de consumo		
2121000 - Remuneraciones		
2121100	- Sueldos y salarios	773.294.372,00
2121200	- Contribuciones patronales	143.387.672,00
2121300	- Prestaciones sociales	6.578.146,00
Total Remuneraciones:		923.260.190,00
2122000 - Bienes y servicios		
2122100	- Bienes de consumo	24.991.318,54
2122200	- Servicios no personales	8.579.205,00
Total Bienes y servicios:		33.570.523,54
Total Gastos de consumo		956.830.713,54
2170000 - Transferencias corrientes		
2171000 - Al sector privado		
2171100	- A unidades familiares	336.180,00
Total Al sector privado		336.180,00
Total Transferencias corrientes		336.180,00
TOTAL GASTOS CORRIENTES		957.166.893,54
2200000 - GASTOS DE CAPITAL		
2210000 - Inversión real directa		
2211000 - Formación bruta de capital fijo		
2211400	- Maquinaria y equipo	1.323.570,00
Total Formación bruta de capital fijo		1.323.570,00
Total Inversiones real directa		1.323.570,00
TOTAL GASTOS DE CAPITAL		1.323.570,00
TOTAL GASTOS		958.490.463,54
TOTAL PRESUPUESTO 2018		958.490.463,54

En paralelo a estas planillas, el organismo municipal debe realizar también la programación financiera trimestral de su presupuesto. De esta forma, se puede prever parcialmente la demanda de fondos para afrontar los compromisos emergentes de las compras y contrataciones que vaya realizando.

En la etapa de ejecución, el organismo debe registrar la información de la gestión presupuestaria en términos físicos y remitirla trimestralmente a la Dirección de Presupuesto de acuerdo al artículo 28 del decreto. A la fecha, la meta física solo se mide por "Alumnos Matriculados" para los programas que incluyen educación formal, mientras que la educación no formal se mide por "Personas capacitadas". Finalmente, y de acuerdo al Artículo 30 del Decreto mencionado, la Oficina Municipal de Presupuesto como órgano rector del Sistema, debe realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos, cuantificando las variaciones con respecto a lo programado, procurando determinar las causas de los desvíos y recomendando medidas correctivas. Para esto requiere vincularse con el Sistema de Contabilidad. En

este sentido, el artículo 40 del Decreto indica que no se podrán adquirir compromisos¹ para los cuales no queden saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista. Esto es un límite para la Secretaría de Educación, tendiente a asegurar un orden presupuestario.

Paradigmas de la administración pública

Como menciona Ramió (2001), *“la Administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados”*.

Lo que se advierte entonces, es la necesidad del traspaso definitivo desde un paradigma Tradicional hacia otro denominado la Nueva Gestión Pública que garantice la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, ya que está en peligro la legitimidad del sector público. Parte de la administración pública nacional y local, se caracteriza por buscar garantizar la seguridad jurídica a través de un procedimiento administrativo, con resultados poco medibles, tornándose un modelo legalista, rígido e ineficaz, que extiende el proceso de toma de decisiones, neutraliza la autonomía de los funcionarios e incentiva a la pasividad de los administrados. Sin embargo, se reconocen nuevas exigencias desde un entorno globalizado y turbulento, con la pobreza y la debilidad institucional como características de un escenario que invita entonces a afianzar la cooperación y fomentar actitudes preactivas de los actores sociales. Algunas corrientes teóricas reducen la acción modernizadora propugnada por la NGP en las famosas “cinco R” (Jones y Thompson. 1999): **Reestructurar** (eliminar todo lo que no crea valor), **Reingeniería** (centrarse en los proceso y no en las funciones de las jerarquías organizacionales), **Reinvención** (operar con orientación a largo plazo, centrándose en los resultados), **Realineación** (centrarse en el mercado interior de la organización) y

¹ El compromiso implica el origen de una relación jurídica del municipio con terceros que dará lugar, en el futuro, a una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado.

Reconceptualización (reducir el tiempo de observación y orientación para reducir el tiempo del ciclo de aprendizaje organizacional). En general, busca asumir una lógica gerencial, es decir, de la racionalidad económica con tres objetivos principales (BID y CLAD, 2007. Pág. 7):

- Asegurar la constante *optimización del uso de los recursos* públicos en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, menos impuestos, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad.
- Asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, incluidas las fases de asignación y distribución, así como las medidas para mejorar la productividad, sean *transparentes, equitativas y controlables*.
- Promover y desarrollar mecanismos internos para *mejorar el desempeño* de los dirigentes y trabajadores públicos, y con ello promover la efectividad de los organismos públicos, en miras a posibilitar los dos objetivos anteriores. Esta forma de gestión implica un rol del Estado como Productor (de bienes y servicios) y Regulador, Ciudadanos como usuarios y beneficiarios en donde se enfatiza el ciclo producto-resultado.

Sin embargo, para Ramió (op. cit. p. 3), esta podría ser una de las posturas aceptadas en materia de Nueva Gestión Pública, dentro de las denominadas corrientes neoempresariales, donde las administraciones públicas pasan de ser proveedoras de servicios públicos a intermediarias que venden servicios y por eso la relación con el ciudadano es de Administración-clientes. Además crea pequeñas unidades con creciente autonomía en materia económica, patrimonial, laboral, etc. Otra corriente es la neopública, que refuerza el concepto de ciudadanía (por sobre el de cliente), la expresión activa de las opiniones, reforzar valores de lo público, y fundamentalmente actuar con valores y principios, como la universalidad y la gestión. El autor concluye que existe una asimetría entre ambas corrientes, pero los valores asociados a la ética pública son “sólo” *valores* que pueden aparecer en el plano normativo (códigos deontológicos, declaraciones de principios, etc.) y que, como mucho, pueden incorporarse en un nivel formal de discurso. En cambio, los valores neoempresariales de carácter instrumental van acompañados de herramientas que favorecen su inmediata implementación. No hay que asumir unos valores gerenciales neoempresariales sino que hay que implantar determinadas técnicas y *recetas* y, con el

tiempo, se asumen consciente o inconscientemente estos nuevos valores (conceptualmente mucho más pobres que los públicos) asociados a estos instrumentos. En cambio, con los valores y la ética pública hay primero que interiorizarlos como valores y después “cargar” con los inconvenientes de gestionar con tantos miramientos deontológicos. En efecto, la asimetría es desalentadora pero también se advierte que la Nueva Gestión Pública, lleva incorporado valores ideológicos y administrativos que requieren previamente definir un modelo de Estado. Lo que sucede es que, según Ramió (p. 7) los países anglosajones han definido su modelo de Estado, en cambio, en América Latina no se ha producido esa definición justificándolo en el rol de los organismos internacionales que buscaron la hegemonía de un modelo neoliberal. La situación latinoamericana se torna más compleja aun más cuando se reconoce que se han copiado modelos e instrumentos de gestión de “países modelo” (op cit. p. 14).

A nivel presupuestario, la Nueva Gestión Pública sirve de marco para la Gestión por Resultados. En Argentina, la Disposición N° 664/07 y el anexo de la Disposición 685/15 de la Subsecretaría de Presupuesto, junto con la Disposición 141/15 de la Oficina Nacional de Presupuesto, promueven la presupuestación orientada a Resultados, entendiendo al desempeño como el logro o resultado de actividades realizadas según propósitos establecidos, con el fin de influir en las asignaciones de recursos en el Presupuesto (mayor eficiencia) y el control de sus usos. Como herramientas clave, aparecen indicadores de desempeño (suministran información acerca de los resultados a alcanzar en la entrega de productos (bienes y/o servicios), evaluaciones de programas, revisión integral del gasto (congruencia entre objetivos, programas y procedimientos empleados), procedimientos para mejorar la gestión presupuestaria, y la producción de informes de gestión dentro del marco de la *despapelización*, mediante la implementación de la herramienta informática *eSIDIF* (Ministerio de Economía, 2017).

Técnicas presupuestarias

De acuerdo con Checura (2014), la técnica de **programación presupuestaria** se define como la expresión del sistema productivo público y por tanto, reflejo de las

relaciones cuantitativas y cualitativas de los distintos elementos que conforman dicho sistema. En efecto, se concibe que toda institución pública produce bienes y/o presta servicios realizando un proceso de combinación de insumos, que incluye recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias y equipos y servicios no personales. En esta relación insumo-producto subyacen coeficientes, por ejemplo en el caso de educación puede ser “la cantidad de profesores (insumo) para atender a 40 alumnos (producto)”. Por su parte, en una misma institución pueden haber productos independientes (si cada uno de ellos se origina por su propio y exclusivo proceso de producción) o productos conjuntos (cuando dos o más productos resultan de un mismo proceso de producción). Estos últimos pueden ser originados por:

- 1- Intersección total, cuando comparten todos los insumos y el tiempo de producción.
- 2- Intersección parcial, cuando sólo una parte de los insumos y del tiempo de producción son de uso común en el proceso de producción.

Respecto a la tipificación de productos, estos pueden ser:

a) *Terminales*, que a su vez pueden ser:

-acabados: cuando el producto al salir del proceso de producción, está en condiciones de satisfacer la necesidad o la demanda social que dio origen a su producción. Este tipo es el que justifica la existencia de la institución, es su “razón de ser”.

-en proceso: es aquel que durante el ejercicio presupuestario, ha sido producido parcialmente y no está en condiciones de satisfacer la demanda social o institucional que lo origina.

b) *Intermedios*, son los que resultan necesarios para satisfacer la demanda interna de la producción que genera la institución que se presupuesta. Estos apoyan de dos maneras a la elaboración de los productos terminales:

-directamente: cuando la obtención de un producto terminal depende de la producción del intermedio. Es decir, hay un condicionamiento unidireccional.

-indirectamente: cuando el producto intermedio condiciona a dos o más productos terminales o intermedios.

Se denomina Acción Presupuestaria a toda acción pública que tenga la participación simultánea de tres elementos:

- Insumo
- Producto
- Centro de gestión productiva

Luego, las categorías programáticas son acciones presupuestarias que deben cumplir con las condiciones de *posibilidad* (productos deben ser diferenciables y definibles y se les debe poder asignar recursos a cada uno) y *relevancia*. Permiten delimitar el ámbito de las diversas acciones presupuestarias y pueden ser jerarquizadas en orden a su relevancia. Los distintos niveles de categorías programáticas son los siguientes:

PROGRAMA: Es la categoría programática de mayor nivel que busca contribuir al logro de los objetivos de la política pública. Su producción siempre es terminal y se ubica como el nudo final de la red de categorías programáticas de la entidad, por lo tanto, se conforma por la agregación de categorías programáticas de menor nivel.

SUBPROGRAMA: Especifica la producción terminal del programa, siendo su producción particular parte de la global. Implica dividir el centro de gestión del programa (a cargo de una unidad ejecutora responsable) en centros menores de gestión productiva.

ACTIVIDAD: Es la de mínimo nivel y es indivisible a los fines de la asignación formal de recursos. Su producción siempre es intermedia. Se divide a su vez en:

-*específica:* su producción es intermedia directa y están contenidas en un programa o subprograma. Un ejemplo serían las actividades “Dirección y Coordinación”, “Asistencia social” y “Atención pedagógica” para el Programa “Atención al preescolar”.

-*central:* su producción es intermedia indirecta y condiciona a todos los programas pero no es integrante de ninguno, por lo tanto sus insumos no son sumables en el presupuesto de esos programas.

-*común:* acción presupuestaria que condiciona a dos o más programas, pero no a todos los de una institución. Su producción es intermedia indirecta. Sus insumos no son sumables en el presupuesto de los programas que condiciona.

PROYECTO: Su producto es un bien de capital y siempre resulta de un proceso de producción controlado por un único dentro de gestión productiva. Está conformado por un conjunto de actividades (dirección, planificación, estudios, inspección, etc.) y

obras (elementos o unidades físicas) que componen la unidad productiva siendo, todas ellas, parte del costo total de la inversión.

OBRA: Es la categoría programática de mínimo nivel en el campo de la inversión que actúa dentro del proyecto como una producción intermedia, esto es, no satisface por sí misma los objetivos o finalidad del mismo.

TAREA: resulta de la combinación de acciones operacionales con una finalidad homogénea y conforma el máximo nivel en el ámbito de las acciones no presupuestarias. Por su dimensión, no requiere un centro formal de asignación de recursos, pero es indispensable para el cálculo de insumos de una actividad. No comprende una producción intermedia o terminal.

La medición de los bienes y servicios producidos y suministrados por el Estado es un requisito que caracteriza a la técnica de presupuestación por programas. Cuantificar resultados de los procesos, insumos requeridos y bienes y servicios producidos, contribuye a la adopción de decisiones sobre la asignación de los recursos destinados a esos procesos. Como no toda la producción es posible de cuantificar en términos físicos, debe complementarse con examinar aspectos cualitativos de la producción, por ejemplo el servicio de “dirección superior” de un organismo, ejecutado por su máxima autoridad; el servicio de coordinación de la programación institucional, etc. Respecto a la unidad de medida a utilizar, esta debe ser concreta y homogénea, en términos de reflejar, sistemáticamente, la naturaleza del bien o servicio de que se trate. Por otro lado, debe ser representativa e identificar en forma inequívoca a fin de no medir una cosa por otra. Debe posibilitar el registro sistemático del bien o servicio que se produce y expresarse en términos sencillos y claros, para que sea comprendida por personas no especializadas.

Respecto a la **Producción Terminal** está tendrá la siguiente caracterización:

-ser **programable con base en la oferta** (cuando sólo depende de los recursos reales y financieros de la entidad, como la construcción de caminos) o por otro lado, **programable con base en la demanda** (producción depende de la demanda efectiva de los usuarios o del comportamiento de la población objetivo (ejemplo, la atención de pacientes en consulta externa).

-será **periódica** cuando los productos se generan a lo largo del período presupuestario, pudiendo medirse en momentos precisos del tiempo: por día, semana, trimestre, etc. O

será **no periódica o puntual** cuando la producción se genere en determinados momentos del ejercicio presupuestario, dependientes de la realización de los eventos con los cuales se relacionan los procesos productivos (ejemplo, la finalización del ciclo lectivo da lugar a los egresados en los programas de educación).

Por otro lado, la **Producción Bruta Terminal** es la suma de:

- 1) la producción acabada o provista, llamada **meta**, que es la cantidad de bienes y servicios que se producen y proveen para contribuir, de manera directa y efectiva, al logro de los objetivos de las políticas públicas.
- 2) Producción en proceso, que es aquella que se encuentra en proceso para ejercicios posteriores.

En el ámbito educativo un ejemplo podría ser como meta, “total de alumnos egresados² en un año determinado” y como producción bruta, “total de alumnos matriculados³ en un año determinado”. La meta permite medir la contribución que se efectúa al logro de las políticas, mientras la producción bruta permite calcular la cantidad de producción intermedia que se requiere y, por ende, los recursos reales y financieros necesarios. Así por ejemplo la “cantidad de alumnos matriculados” permitirá calcular como producción intermedia, las “horas-clase”, la “cantidad de visitas de supervisión”, entre otras. Y a partir de allí los insumos: docentes, artículos de librería, limpieza, equipos, etc.

Respecto a la cuantificación de la producción intermedia existen dos niveles:

a) A nivel de cada actividad u obra

- 1- *Relacionar cuantitativamente la producción intermedia con la respectiva producción terminal: ejemplo “cantidad de horas de clase de idiomas” con “cantidad de alumnos atendidos (matrícula)”.*
- 2- *Establecer relaciones cuantitativas con los respectivos volúmenes de trabajo que contienen cada una de esas acciones presupuestaria.*

² **Egresado:** es el alumno que ha cumplido con los requisitos de acreditación de los aprendizajes correspondientes a un nivel completo.

³ **Matrícula:** son los alumnos registrados de acuerdo a las normas pedagógicas y administrativas vigentes en una unidad educativa para recibir una enseñanza sistemática. Una misma persona puede estar matriculada en varios servicios educativos.

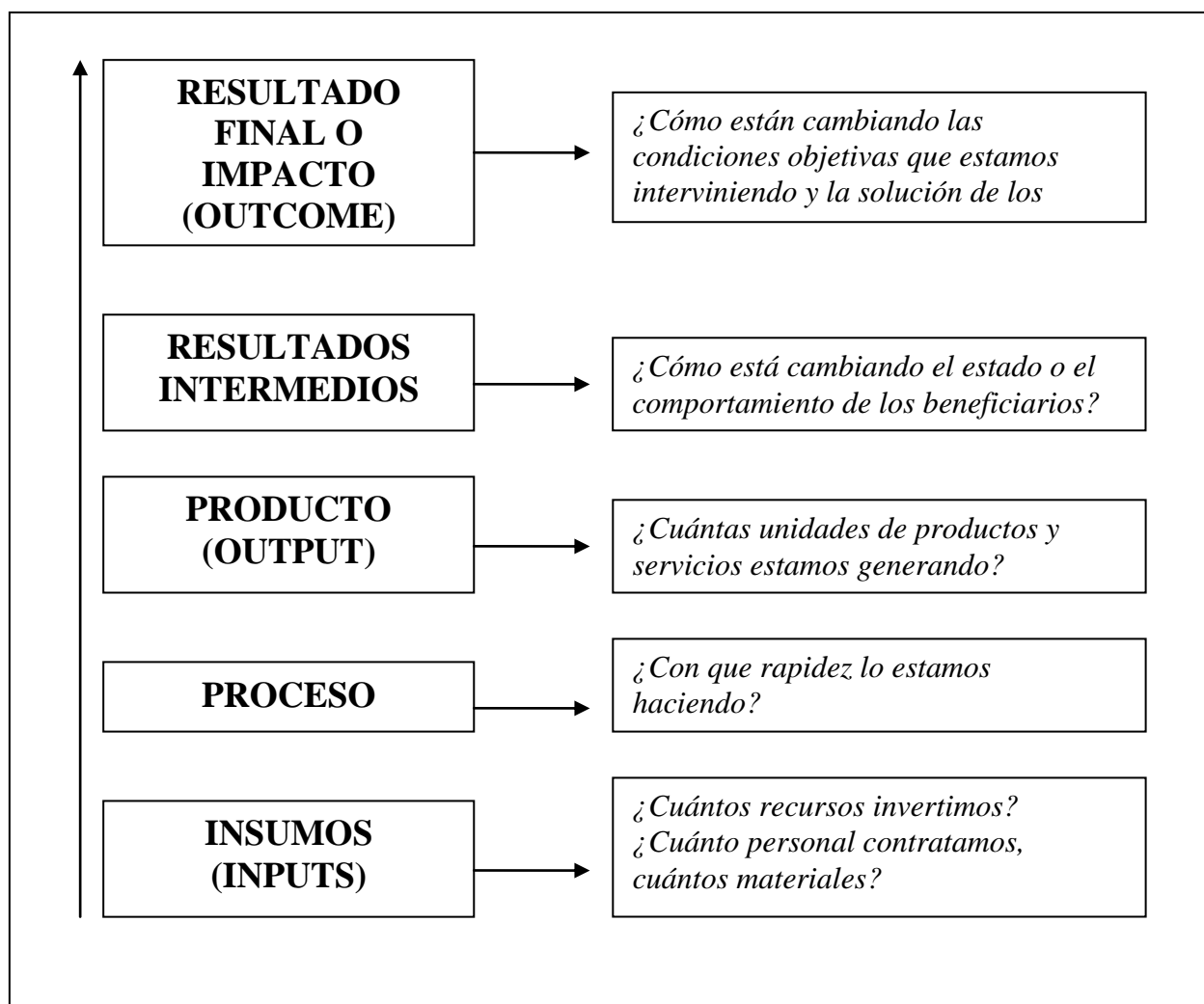
b) A nivel de cada tarea

Cuantificar las tareas necesarias para la producción de los bienes y servicios intermedios (lo que se llama 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, que conforman las categorías programáticas de mínimo nivel. No deben cuantificarse aquellas tareas que no permitan calcular recursos reales o en las cuales no sea posible el seguimiento de la ejecución, por ejemplo las audiencias o reuniones del equipo directivo.

Finalmente, esta técnica incluye los indicadores de desempeño los cuales permiten saber si se han logrado los objetivos. Existen dos tipos de indicadores:

- a) los que informan del desempeño desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos (insumos, procesos, productos, resultados)*
- b) los que informan del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.*

A continuación se presenta un esquema donde se vincula cada tipo de indicador con las preguntas/problemas que buscan resolver:



A continuación, se caracterizan los distintos indicadores de cada nivel:

-Los de **Insumos** miden la cantidad, calidad u otro atributos de los recursos empleados para crear los bienes y servicios que requiere el desarrollo del programa u organismo. Permiten conocer la distribución relativa de los insumos, su comportamiento en el tiempo y la relación de un insumo estratégico o básico con el total de insumos utilizados en la producción institucional. Pueden expresarse en unidades físicas, monetarias y mediante expresiones relativas o porcentuales.

-Los de **Producto**, miden la cantidad de los bienes o servicios creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Los productos pueden ser terminales o intermedios. En el caso de productos terminales no cuantificables es posible medir indirectamente distintos aspectos de la gestión mediante la producción intermedia. Por ejemplo, para el producto no cuantificable “Prevención de Tráfico de Drogas”, la Fuerza Aérea puede utilizar el “número de horas de vuelo” como un parámetro adecuado de medición.

-Los de **Resultado** permiten conocer el aporte que los bienes y servicios creados o provistos realizan para el cumplimiento de los objetivos del programa u organismo. Expresan relaciones cuantitativas entre las cantidades producidas o provistas y las demandas o déficit de bienes y servicios públicos. Son indicadores de eficacia que no se refieren directamente a los procesos de la gestión productiva sino a los resultados.

El desarrollo y aplicación de este tipo de indicadores, está muy ligado al nivel de instrumentación de un sistema de información y de programación, que oriente, monitoree y evalúe el proceso de toma de decisiones sobre programas presupuestarios. Estos indicadores se expresan, normalmente, en términos porcentuales o relativos, de manera de reflejar el grado de contribución a la satisfacción de las demandas de la sociedad. Por ejemplo, el *porcentaje de reducción del déficit habitacional*, que surge de comparar las viviendas construidas con la demanda de las mismas.

-Los de **Impacto** miden el efecto que los resultados obtenidos ejercen sobre un ámbito de mayor alcance, o el efecto que la política que se ha implementado provoca en otras variables sobre las que el programa no actúa en forma directa.

Luego existen los indicadores de desempeño que buscan establecer relaciones cuantitativas entre dos variables, y que pueden ser clasificados de la siguiente manera:

a) **de eficiencia**; que miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos, pudiendo reflejar las siguientes relaciones:

-*física-física*: tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales. Ejemplo, número de personas dedicadas a las tareas de fumigación por vivienda fumigada.

-*financiera-física*: valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto. Ejemplo, gasto por vivienda fumigada.

-*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. Ejemplo, número de investigadores por cada \$1.000.000 en gastos de investigación.

-*financiera-financiera*: valoriza en unidades monetarias los insumos para relacionarlos con el monto requerido para la producción de bienes y servicios. Ejemplo, relación entre los gastos administrativos de una organización y los gastos necesarios para la producción de bienes y servicios.

Estos indicadores deben ser analizados teniendo en cuenta las características de cada proceso productivo, la normativa legal que lo condiciona, su ubicación espacial, etc.

- b) **de eficacia**, reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos respecto de lo programado en un período determinado, es decir, permiten conocer los desvíos pero no las causas que lo originaron. La cantidad de producción terminal acabada y provista es la adecuada para realizar análisis de eficacia. Por ejemplo, la matrícula para los diversos niveles de enseñanza expresa la cobertura de la población en edad escolar y, por tanto, es también una base adecuada para efectuar análisis de eficacia.
- c) **de calidad**, reflejan los atributos de los bienes y servicios ofrecidos, producidos o adquiridos para su suministro por el programa u organismo. En el caso de los 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. Por ejemplo, el valor monetario de subsidios y becas.
- d) **de economía**, reflejan la capacidad de administración o manejo de los recursos financieros de un programa u organismo. Miden el gasto por unidad de insumo, las relaciones entre ingresos propios y totales, entre facturación y cobranza, etc. También requiere tener en cuenta la calidad de los insumos.

El presupuesto por programas tiene como ventajas sobre el presupuesto tradicional que posibilita el análisis de cada relación insumo-producto incluida en el respectivo centro de gestión productiva. Además, permite el análisis de relaciones de condicionamiento entre los productos (intermedios-terminales y terminales entre sí).

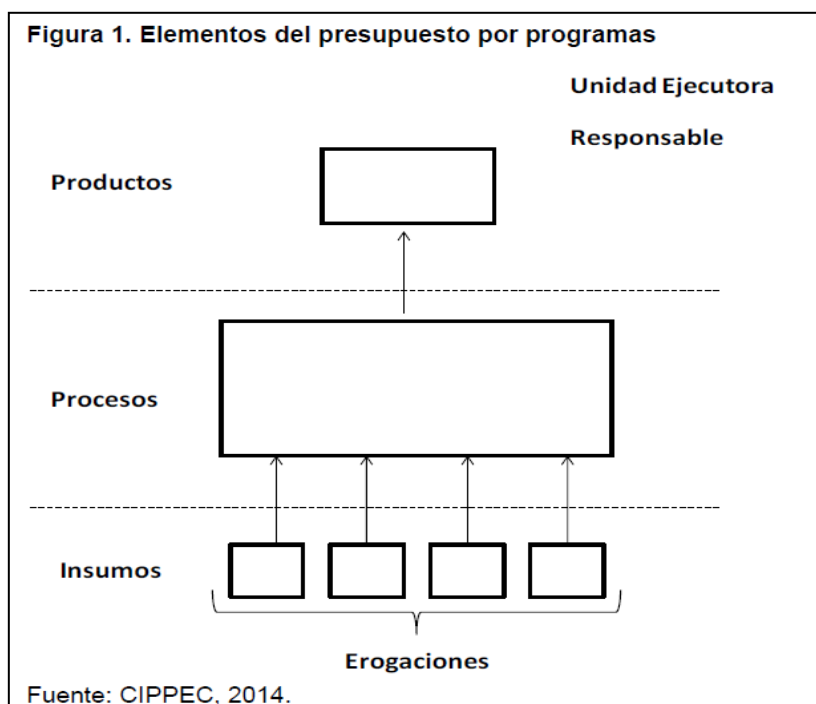
Contribuye a mejorar la eficiencia al expresar relaciones, insumo-producto y entre productos, perfectamente definidas. También permite adoptar decisiones sobre la mejor combinación en cantidad y calidad de insumos y bienes intermedios. Por otro lado, facilita la obtención de información sobre la ejecución presupuestaria, permite evaluar la gestión y mejorar el proceso de programación.

También contribuye a la eficacia al nivel de los órganos rectores del sistema pues permite expresar la producción terminal y con ello las decisiones gubernamentales para lograrla.

Vínculo presupuesto – planificación

El Presupuesto por Programas implica una estructura lógica, que entiende a la presupuestación como un proceso donde intervienen recursos monetarios, físicos y actividades que dan origen a la producción de bienes y servicios. Esta estructura, puede visualizarse en la figura 1⁴ :

En este esquema, se entienden a los insumos como los materiales (máquinas, equipos y bienes de consumo), y al proceso como la forma en que se combinan los insumos para obtener los productos.



Bonari y Gasparín (2014) definen a la planificación como “una actividad de prospección que precisa y articula los objetivos, productos y acciones que se desean generar durante un período de tiempo definido. En este caso también se expresan los resultados esperados y las metas. Mientras que los primeros representan el escenario futuro que se desea alcanzar a través de un conjunto de acciones, las segundas son la parametrización de esta situación. Es decir, mientras los resultados comprenden la

⁴ Existen diversas relaciones insumo-producto, que llevan a la existencia de productos independientes y conjuntos.

definición de un escenario, las metas son los parámetros que buscan describir y caracterizar la situación”. Para estos autores, en términos prácticos implica definir:

- 1) Plan Estratégico (mediano y largo plazo):** debe definirse la misión (razón de ser y propósito), la visión (valores que fundamentan el accionar) y los objetivos estratégicos (resultados que la institución desea alcanzar para lograr la misión, en base a estrategias e indicadores que permitan definir el alcance de los objetivos). Aquí interviene la Alta Dirección.
- 2) Plan Operativo (corto plazo):** contiene elementos tangibles como proyectos a realizar, actividades a desarrollar para producir bienes y servicios, objetivos, metas e indicadores para seguir la gestión cotidiana. El ámbito de planificación abarca Directores y Jefes de departamento y división.

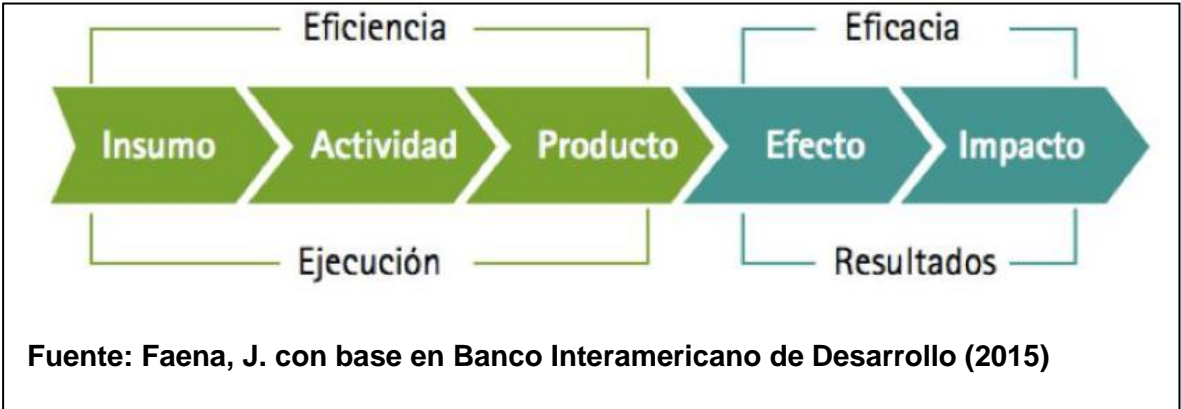
Ahora bien, la vinculación planificación-presupuesto se observa en el correlato existente en los plazos. Así, en el largo plazo, la Planificación Estratégica (PE) encuentra en el Presupuesto Plurianual (PP) una fuerte correlación, ya que la definición de las metas, visión, objetivos estratégicos y principales líneas de acción, debe ir acorde a la asignación de fondos para su ejecución y los resultados e impactos esperados a partir de las definiciones previas. En este tramo, es fundamental pensar los indicadores sobre los impactos de mediano/largo plazo. Debe comprenderse el impacto como el efecto mediato de la política y a nivel estratégico, es necesario que exista coherencia entre las previsiones de recursos a asignar y las prioridades definidas en los objetivos.

Una vez definida la PE y la PP, deben establecerse las acciones de corto plazo, tendientes a lograr los objetivos, resultados e impactos esperados. Para ello, realizar un diagnóstico del área y definir las políticas para converger al escenario definido para el mediano/largo plazo y establecer los insumos para los productos que se esperan generar, plasmándolos en el presupuesto anual. Claro que ello estará condicionado a los arreglos institucionales que faciliten (o perjudiquen) la coordinación intertemporal de las políticas públicas. Nuevamente, la existencia de un plan estratégico es menester para lograr esa continuidad.

Seguendo con Bonari y Gasparín (op. cit. pp. 26-29), seis son los elementos a contemplar la implementación del vínculo planificación-presupuesto, y con ello enfocar a una gestión orientada a resultados:

1) Momento oportuno (timing): hallar la circunstancia que facilita o alinea los incentivos de los actores involucrados para comenzar el proceso. Tavares y Berretta (2006) encuentran que, por lo general, las reformas ocurrieron en el marco de la formulación presupuestaria antes que al momento de su ejecución. También se pueden realizar pruebas piloto con una interacción gradual. A su vez, propone colocar en primer lugar los resultados que se desean alcanzar y definir, y en función de estos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo, como aparece en la siguiente figura:

Figura 2



3) Diseño instrumental: Implica conocer el ciclo de gestión para resultados, figura que se muestra a continuación:



La planificación para resultados remite a la idea de comprender la situación actual para luego plantear la situación deseada. Como segundo paso de la Planificación, deben definirse los objetivos donde los efectos pasarán a ser los fines y las causas serán los medios. Lo que se busca es un árbol de objetivos como respuesta al árbol de problemas del párrafo precedente. Luego deben plantearse los Resultados de Desarrollo, identificando qué se va a cambiar, qué segmento de la población es el objetivo, la magnitud del cambio (meta), el tiempo esperado para lograr el impacto deseado y la definición de indicadores.

El tercer paso es la definición del Plan, debiendo consignar:

1- **Acciones** que eliminan las causas de los problemas. Desde ya, debe analizarse la viabilidad de cada acción a desarrollar. Luego debe estimarse la medida en que la acción permitirá resolver el problema central.

2- **Alternativas:** implica clasificar entre acciones complementarias (aquellas que pueden agruparse) y excluyentes (hacer una implica no hacer la otra). Cada alternativa será analizada en virtud de su costo presente y futuro, viabilidad técnica, contribución al fortalecimiento institucional, aceptación de los beneficiarios, compatibilidad con las prioridades fijadas.

Finalmente se establece un Resumen Narrativo del Proyecto que puede ser a través de una Matriz de Marco Lógico. La misma debe tener la siguiente forma (Camacho, H. *et. al.*):

	LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/ HIPÓTESIS/ FACTORES EXTERNOS
OBJETIVO GENERAL				
OBJETIVO ESPECÍFICO				
RESULTADOS				
ACTIVIDADES		RECURSOS	COSTES	
				CONDICIONES PREVIAS

En la primera columna se describe el proyecto, “lo que hacemos” y la lógica interna que vincula a cada uno de sus elementos. El objetivo del proyecto, normalmente llamado objetivo específico, es, de alguna manera, el que establece la direccionalidad de la intervención, su punto de referencia. Hay que recordar que éste es un método de planificación por objetivos y que las actividades (lo que hacemos) se encuentran siempre subordinadas a lo que pretendemos conseguir. Esa confusión entre lo que hacemos y lo que queremos obtener, confusión que parece un tanto pueril constituye una de las definiciones de las ciencias más comunes de un gran número de proyectos. El objetivo específico debe ser uno; cada objetivo específico justifica la realización de otra matriz y, por lo tanto, de otro proyecto. El objetivo superior con el que el específico se encuentra en relación en el árbol de objetivos es el que llamamos general, global o de desarrollo. De hecho, se encuentra fuera del ámbito de actuación de la intervención (resulta más ambicioso y sólo puede ser alcanzado por una combinación de proyectos), pero orienta a la iniciativa. La contribución al logro de ese objetivo es un criterio esencial para valorar la calidad de cualquier proyecto.

Los resultados (también llamados productos, componentes o metas) son los medios necesarios para alcanzar el objetivo específico. Constituyen el conjunto de bienes y servicios que entrega el proyecto durante o al finalizar su ejecución. Estos resultados surgen, al menos en parte, del propio árbol de objetivos (son las tarjetas inferiores que se encuentran vinculadas a la seleccionada). Es preciso valorar si resultan medios suficientes y necesarios para el logro de ese objetivo y, en caso de no ser así, habrá que incluir nuevos resultados (es decir, que no estén en el árbol de objetivos) a nuestra matriz. Las actividades constituyen el conjunto “de lo que hacemos” y deben estar claramente vinculadas a la consecución de cada uno de los resultados enunciados. En principio, no debe haber actividades (más allá de las generales de administración, seguimiento y evaluación) que no se encuentren inequívocamente relacionadas con alguno de los resultados. Cada actividad deberá llevar especificados el conjunto de recursos, medios o insumos necesarios para su ejecución. Los costes de movilización de esos recursos ofrecerán el presupuesto de cada una de las actividades. La suma de todos esos costes constituirá el presupuesto general del proyecto. Los objetivos y resultados tienden a ser redactados como situaciones ya alcanzadas, mientras que las actividades suelen redactarse en infinitivo.

Una vez que se tiene establecida de manera provisional la primera columna de la matriz, es conveniente comenzar a cumplimentar la columna de la derecha, la que

incluye las hipótesis, supuestos o factores externos. Si un proyecto se ejecutase en un ambiente controlado (como un experimento) las variables exteriores no serían significativas. A nadie se le escapa que eso nunca es así y que un proyecto interactúa en un contexto al que influye y del que recibe influencias. Con las hipótesis se plantea la necesidad de valorar ese contexto y de identificar los principales aspectos que pueden tener una incidencia grave en la propia lógica de intervención.

Las hipótesis son, por tanto, todas las situaciones y decisiones que tienen que producirse, pero cuyo se encuentra fuera de nuestro ámbito concreto de competencia. Dicho de otra manera, la probabilidad de cumplimiento de las hipótesis son los riesgos del proyecto. No existe un procedimiento a partir del cual tengamos plena garantía de haber identificado todas las hipótesis significativas que pueden afectar a un proyecto concreto.

En cualquier caso, su valoración, aún cuando sea incompleta, siempre será deseable frente a su no consideración. Es necesario situar las hipótesis en el lugar en que son significativas para la propia lógica de la intervención. Los indicadores pretenden traducir a términos inequívocos los objetivos y los resultados de un proyecto. Se trata de poder expresar de la manera más precisa posible lo que se va a hacer y lo que se quiere conseguir con la intervención. Cualquier indicador debe reflejar la cantidad de producto que se pretende alcanzar, su calidad y el tiempo para su logro. En caso de no resultar evidente, será preciso clarificar las personas beneficiarias que se encontrarán incluidas y el área geográfica considerada. Los indicadores tienen una cierta mala prensa, pues afirma que no todo puede ser cuantificado y que esa obsesión numérica puede provocar graves distorsiones en la propia lógica de la intervención. Esas objeciones pueden ser ciertas en ocasiones pero lo más habitual es que esa resistencia frente a los indicadores esconda un desconocimiento de lo que se pretende conseguir. Objetivos enunciados como “Mejora de la calidad de vida”, sin indicadores concretos y operativos resultan esencialmente inútiles, dada su radical incomprendibilidad.

La regla establece que cada objetivo y resultado debe llevar, al menos, un indicador de las características antes reseñadas. Todo el mundo asume que el nivel de concreción de los indicadores disminuye a medida que “subimos” por la matriz y que los indicadores del objetivo superior tenderán a ser mucho menos operativos que los de los resultados. Si no existe una correspondencia evidente entre el objetivo (o el resultado) y su indicador, puede ser conveniente incluir más de uno. Cada indicador debe poseer su correspondiente fuente de verificación, que son procedimientos y soportes puestos en

marcha para comprobar el cumplimiento del indicador. Un indicador sin fuente de verificación carece de operatividad, por lo que debe ser considerado como un indicador inútil. Fuentes típicas de verificación son encuestas, registros, certificados, actas, etc. Se pueden calificar las fuentes de verificación en “internas” y “externas”. Las primeras son las generadas por el propio proyecto, mientras las segundas se encuentran fuera de la intervención. Por una consideración de costes, las últimas son en principio deseables, aunque en muchas ocasiones no están disponibles, no poseen la fiabilidad exigible o su nivel de desagregación no resulta adecuado, por lo que será preciso recurrir a fuentes propias, de las que será preciso valorar sus costes e incluirlos en el presupuesto.

Finalmente, para estos autores existen factores de viabilidad, es decir, aquellos que permiten analizar acerca de las posibilidades de continuidad de los efectos positivos del proyecto una vez que éste haya finalizado. Entre esos factores aparecen las **políticas de apoyo** (la coherencia del proyecto con las políticas sobre las que se inscribe el proyecto), la **tecnología adecuada** (coherencia con las condiciones reinantes en el medio en que se ejecuta el proyecto; así como a la capacidad que tienen las entidades que cogestionan el proyecto de desarrollo para asimilar las tecnologías transferidas por la intervención y, especialmente, su capacidad para mantenerlas en funcionamiento una vez finalizado el apoyo externo), **protección del medio ambiente** (es la apreciación de los efectos que sobre el medio ambiente tiene el proyecto de desarrollo y los efectos que éste genere tras su finalización, valorando si son negativos, tolerables o beneficiosos), **aspectos socioculturales** (lograr transformaciones para comprobar que son recibidos equitativamente por los beneficiarios), **capacidad institucional de gestión** (capacidad de los socios locales para asumir la gestión autónoma de lo puesto en pie por el proyecto de desarrollo tras la finalización de éste) y **factores económicos** (suficientes recursos presupuestarios públicos).

Presupuesto orientado a Resultados

En realidad se concibe como una técnica que no reemplaza al Presupuesto por Programas (PPP) sino que lo complementa. En efecto, recoge del PPP la necesidad de expresar claramente las relaciones insumo-producto además de la definición de políticas en el marco para definir la producción pública. Pero el Presupuesto por Resultados, enfatiza en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado y la determinación de relaciones causales entre los resultados y la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas. La adopción del Presupuesto orientado a Resultados implica ajustarse a un nuevo modo de gestión pública, modificándose los patrones actuales de la cultura organizacional y los modos tradicionales de administración, donde se privilegia el cumplimiento formal de medios sobre la ejecución de fines. Por esto, un sistema de planificación, la descentralización a nivel de las unidades ejecutoras y flexibilizar el uso de los recursos.

Los **cambios que exige** la implantación de la gestión por resultados son:

- Desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en las instituciones públicas.
- Cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del presupuesto, que permita una vinculación efectiva entre: los objetivos y políticas contemplados en la planificación estratégica, los resultados a alcanzar, los productos a generarse y los recursos reales y financieros que requieren.
- Optimización de los procesos administrativos que posibilite gestionar de la manera más adecuada al personal, manejar de manera apropiada las compras y contrataciones y disponer de información de la utilización efectiva de recursos reales y financieros en tiempo real.
- Sistemas de monitoreo de gestión, rendición de cuentas y evaluación. Esto requiere el desarrollo de indicadores para medir el impacto de la gestión pública e identificar los desvíos y sus causas.
- Regímenes de incentivos y sanciones a los funcionarios y empleados en función del cumplimiento de resultados.

- Cambios en las relaciones Municipio-ciudadano que permitan simplificarlas y, a la vez, que éste último pueda estar en condiciones de seguir y auditar la gestión pública.

Las principales tareas que requiere su implementación comprenden:

- 1) Con base en la política presupuestaria que se le ha definido a la institución, se determinan los bienes y servicios que constituyen la producción terminal de la misma, los cuales deben hacer una contribución directa a dicha política.
- 2) Identificados los productos terminales, se determinan los bienes y servicios cuya producción condiciona la realización de los primeros. Dichos bienes y servicios constituyen la producción intermedia de la institución. Los productos intermedios identificados deben dividirse en productos indirectos (por ejemplo: los servicios administrativos de la institución) y en productos intermedios directos, los cuales condicionan unidireccionalmente a una producción terminal.
- 3) Se determinan a nivel de cada producto intermedio directo, los tipos de recursos reales y financieros que requieren, lo que permite establecer la existencia de relaciones insumo-producto perfectamente definidas a nivel de cada uno de los productos.
- 4) En forma simultánea con la determinación de los productos y de las respectivas relaciones insumo-producto, se analiza la posibilidad y relevancia de asignar y disponer de información de ejecución de los recursos reales y financieros para cada producto intermedio directo.
- 5) Con base en lo anterior, se tendrán determinados los centros de gestión productiva a nivel de cada uno de los productos intermedios directos. Con esta tarea se logra establecer las acciones presupuestarias simples o de mínimo nivel. Estos centros de gestión productiva deben reunir en forma simultánea, por lo menos los siguientes requisitos:
 - a) Ser relevantes en la red de condicionamiento, en el sentido de precisar la tecnología de producción aplicada o seleccionada y justificar el costo de aplicación de todo el proceso presupuestario a ese nivel.
 - b) No sobrepasar el límite en la desagregación formal en la asignación de recursos que torne costoso, rígido e ineficiente el proceso integral de producción.
 - c) Dar lugar a un producto o productos terminales o intermedios.

- d) Contar con una unidad administrativa responsable de planificar la gestión productiva y de combinar insumos en función de productos, por tanto, una unidad en que coincidan la responsabilidad de la gestión productiva con la responsabilidad de ser centro formal de asignación de recursos.
- 6) Una vez determinadas las acciones presupuestarias de menor nivel, se deben definir las acciones presupuestarias de mayor nivel.
- 7) A continuación se definen los productos intermedios indirectos que condicionan a dos o más acciones presupuestarias agregadas que originan producción terminal, pero no a todas.
- 8) Se determinan los tipos de recursos reales que requieren cada uno de los productos intermedios indirectos indicados en el paso anterior y se le aplican los criterios de posibilidad y relevancia.
- 9) Se definen los productos intermedios indirectos que condicionan a todas las acciones presupuestarias agregadas que originan producción terminal.
- 10) Se establecen los tipos de recursos reales que requiere que cada uno de los productos intermedios indirectos indicados en el paso anterior y se le aplican los criterios de posibilidad y relevancia.
- 11) Se grafica la red de acciones presupuestarias.
- 12) Definida la red de acciones presupuestarias, se tienen todos los elementos para identificar la tecnología institucional de producción.
- 13) El tipo de tecnología institucional de producción establecido implicará una determinada estructuración de las categorías programáticas. A su vez, el carácter terminal o intermedio de la producción de cada una de las acciones presupuestarias, define cada una de las categorías programáticas.
- 14) La determinación de la estructura programática.

La importancia del Presupuesto orientado a Resultados en Argentina

Comprender la importancia del presupuesto orientado a resultados, implica conocer las diversas técnicas presupuestarias utilizadas en nuestro país, muchas acorde a la línea latinoamericana. Siguiendo a Makón, hasta los años 60 se utilizó la

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

A mediados de los años 60, y como una herramienta del sistema de planificación se inicia la instrumentación de la técnica del presupuesto por programas que plantea una profunda transformación del sistema presupuestario.

La debilidad inicial y posterior eliminación del sistema nacional de planificación, así como la falta de una visión integral que relacione la reforma presupuestaria con la reforma de los sistemas administrativos vinculados (recursos humanos, compras y contrataciones, crédito público, tesorería y contabilidad), llevó a que la utilización de la nueva técnica no lograra cumplir con los objetivos planteados. Se siguió, básicamente, asignando recursos en el presupuesto, con base en la ejecución de años anteriores y en los requerimientos adicionales planteados por los organismos. De ahí surgió la concepción incrementalista del presupuesto. Sumado a la falta de una clara explicitación de prioridades para la asignación de recursos, la debilidad de la información económico-financiera de la ejecución presupuestaria y la falta de vinculación entre la programación presupuestaria y la programación de recursos reales (humanos y materiales. Con la Ley de Administración Financiera (1992) aparece una visión intersistémica e integral del funcionamiento de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, lográndose avances en la interrelación de los sistemas mencionados, con especial énfasis en el desarrollo e instrumentación de sistemas de información económico-financiera. En materia presupuestaria se revisaron las clasificaciones presupuestarias tradicionales y se reinstaló la técnica del presupuesto por programas en forma progresiva, mejorándose la determinación de las categorías programáticas y la definición de indicadores de producción. A pesar de los logros obtenidos, la falta de un sistema de planificación y la continuación del modelo administrativo tradicional de control en el uso de los medios, descuidando la programación y rendición de cuentas por resultados, llevó a que los avances en materia

de programación, administración y evaluación presupuestaria no alcanzaran los objetivos previstos inicialmente.

FACTIBILIDAD EN LA
IMPLEMENTACIÓN LOCAL
(CASO SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN)

Principales obstáculos en la implementación del presupuesto por resultados

Como indica Zapico (2007), la introducción del presupuesto por resultados, implica una mayor autonomía de gestión del gasto a cambio de proporcionar información sobre resultados y aumentar la eficiencia. Se pretende aumentar el compromiso del directivo con niveles de productividad predeterminados, manteniendo el respeto al cumplimiento de la legalidad en el proceso de gasto. Para ello, se deben crear acuerdos entre los participantes en el presupuesto y la gestión pública, para definir objetivos y planes llamados, en palabras del autor, “corporativos”. En el caso del Municipio de General Pueyrredon, podría identificarse el acuerdo multisectorial plasmado en el Plan Estratégico Mar del Plata 2013-2030.

Sin embargo, existen una serie de restricciones para implementar el presupuesto orientado hacia resultados que implican analizar el impacto u *outcomes* de las políticas públicas. En primer lugar, existe información sobre los resultados (u *outputs*) más que sobre impactos. Además, el impacto en el comportamiento y estilo de gestión de este tipo de técnicas, es todavía incierto (OECD, 2007). En el caso local, y particularmente en Educación, pocos son los indicadores de resultados existentes, aunque sí se tiene información sobre la cantidad de alumnos promovidos. En materia de insumos, se mantienen actualizadas planillas de stocks (alimentos, artículos de limpieza, librería) confeccionadas por los propios establecimientos educativos, siendo controladas por la jurisdicción. Pero curiosamente faltan datos clave, por ejemplo, no está cuantificado el costo del alumno asistente. Otra restricción que menciona la OECD en su informe es la falta de objetivos en el marco de políticas inter-gubernamentales, aunque en el marco local es auspiciosa la definición del plan estratégico antes mencionado.

En términos de contexto, también aparecen una serie de características que dificultan la implementación orientada a resultados, reconociendo entre ellas (Zapico. Op. Cit. p. 204):

INCERTIDUMBRE

- relaciones causa-efecto desconocidas
- dificultad de medición de objetivos/resultados

— Ausencia de información sobre la realidad («goal driven vs data driven indicators»)

INTERDEPENDENCIA

- interacción entre organizaciones, políticas y clientelas
- relaciones funcionales, organizacionales, informativas y culturales

DIVERSIDAD

- valores e intereses múltiples y/o contradictorios
- múltiples productos o servicios de una misma organización o programa público

INESTABILIDAD

- aparición de nuevos problemas o evolución de los existentes
- cambio de objetivos y políticas
- cambios del entorno (político, social y económico)
- falta de claridad de los marcos lógicos o conceptuales de las políticas
- ambigüedad o irrelevancia en la definición de los objetivos
- alcance limitado de los indicadores de gestión en uso
- efectos no previstos
- incapacidad de controlar los factores externos
- falta de coordinación entre actores interdependientes
- resistencia, desconfianza de los gestores
- débil influencia de la información sobre resultados en procesos de decisión o en la asignación de recursos

A nivel local, la incertidumbre aparece principalmente en la fidelidad de la información que suministran los establecimientos, ya que se advierten desactualizaciones o desconocimiento para completar rendiciones en el uso de insumos por ejemplo. En cuanto a la interdependencia, el Sistema Educativo Municipal tiene autonomía frente al sistema de jurisdicción nacional y provincial en lo referente a designaciones docentes, presupuesto⁵, administración de recursos, etc.; aunque aparecen vínculos en las tareas de inspección (que efectúa provincia) y legislación emanada de dichas jurisdicciones, estableciéndose relaciones funcionales e informativas. En lo que respecta a educación social no formal, que comprende las

⁵ Parte del salario del personal docente municipal proviene de fondos de la Provincia de Buenos Aires.

actividades pedagógicas que se desarrollan en sociedades de fomento o clubes, la interacción con este tipo de organizaciones fortalece la relación política del sistema. Por otra parte, los bienes y servicios que sostienen al sistema educativo municipal, son contratados al mercado, por lo que la eficiencia y eficacia en los procedimientos de licitaciones, logística y pagos definen la calidad de las interacciones, siendo menester una fluida comunicación con otras dependencias municipales. Respecto a la diversidad, tanto los intereses como los productos o servicios hasta la fecha se configuran en un plano político homogéneo, decidor, por lo que la multiplicidad es prácticamente inexistente. Por otra parte, existen diversos intereses por los roles de los participantes del sistema, coexistiendo directivos y docentes enfocados en los resultados de los productos/servicios (enseñanza de buena calidad dentro del ciclo lectivo), administrativos sujetos a normativas en los procedimientos, con plazos que suelen no ajustarse a las demandas del ciclo escolar y cuerpo político que debe ajustar sus decisiones a los otros actores mencionados. Las características mencionadas llevan a una situación de inestabilidad donde predominan los rasgos mencionados por Zapico, y que impactan principalmente en la relación planificación - presupuesto.

Definición del Plan Estratégico (mediano y largo plazo) y del Plan Operativo (corto plazo): Aquí interviene la Alta Dirección, en el caso analizado, quien conduzca la Secretaría. Pero actualmente no hay una definición explícita y pública de la misión, visión y objetivos estratégicos en donde esté contemplado todo el sistema. A nivel estratégico, es necesario que exista coherencia entre las previsiones de recursos a asignar y las prioridades definidas en los objetivos, pero si estos no están claros, la implementación no tendrá un rumbo. Por ejemplo, si la prioridad es mejorar la condición edilicia de los establecimientos educativos, se debe esperar crecientes asignaciones presupuestarias en materia de mobiliario o construcciones⁶. En este sentido, la Planificación Estratégica (PE) encuentra en el Presupuesto Plurianual (PP) una fuerte correlación, ya que la definición de las metas, visión, objetivos estratégicos y principales líneas de acción, debe ir acorde a la asignación de fondos para su ejecución y los resultados e impactos esperados a partir de las definiciones previas. En este tramo, es fundamental pensar los indicadores sobre los impactos de mediano/largo plazo. No

⁶ En el caso de la Secretaría de Educación Municipal, las obras de construcción de edificios son tramitadas y ejecutadas por el ente descentralizado vinculado (EMSUR).

obstante, el Municipio de General Pueyrredon no planifica en forma pública un Presupuesto Plurianual.

Respecto al Plan Operativo, el ámbito de planificación abarca Directores y Jefes de departamento y división. Actualmente, en materia administrativa la Secretaría no posee Directores de carrera, tiene tres jefaturas de departamento (Coordinación, Despacho y Liquidaciones y Certificaciones) y tres jefaturas de División (Insumos, Movimientos Docente y en Liquidaciones y Certificaciones). Por su parte, en materia estrictamente educativa, posee áreas de supervisión, secretarías técnicas y un tribunal de clasificación para cada nivel educativo. Aunque cada una de las áreas posee un diagnóstico propio, no hay mesas de trabajo para compartir cada situación y detectar las interdependencias que puedan crear sinergias positivas.

Respecto a los elementos a contemplar para la implementación del vínculo planificación-presupuesto:

1) Momento oportuno (timing): En este sentido, la Secretaría de Educación y las jurisdicciones de la Administración Central han suspendido los avances realizados en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su “Cooperación técnica No reembolsable AR-1117 Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en el Municipio de General Pueyrredon” cuyo objetivo era mejorar los sistemas de gestión pública para implementar la Gestión por Resultados, y dentro de sus componentes, mejorar el vínculo presupuesto-planificación. Sin embargo, desde 2017 se vienen implementando mejoras en el uso de la programación presupuestaria, obligando a las distintas Secretarías a ordenarse presupuestariamente, respetando las categorías programáticas y autorizando la ejecución de gastos siempre que las partidas posean crédito⁷.

Respecto a la definición de resultados que se desean alcanzar y definir, y en función de estos, la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlo, puede determinarse el siguiente ejemplo:

Impacto: porcentaje de egresados que consiguen trabajo formal.

Efecto: porcentaje de estudiantes de sexto año que obtienen un promedio superior a 7.

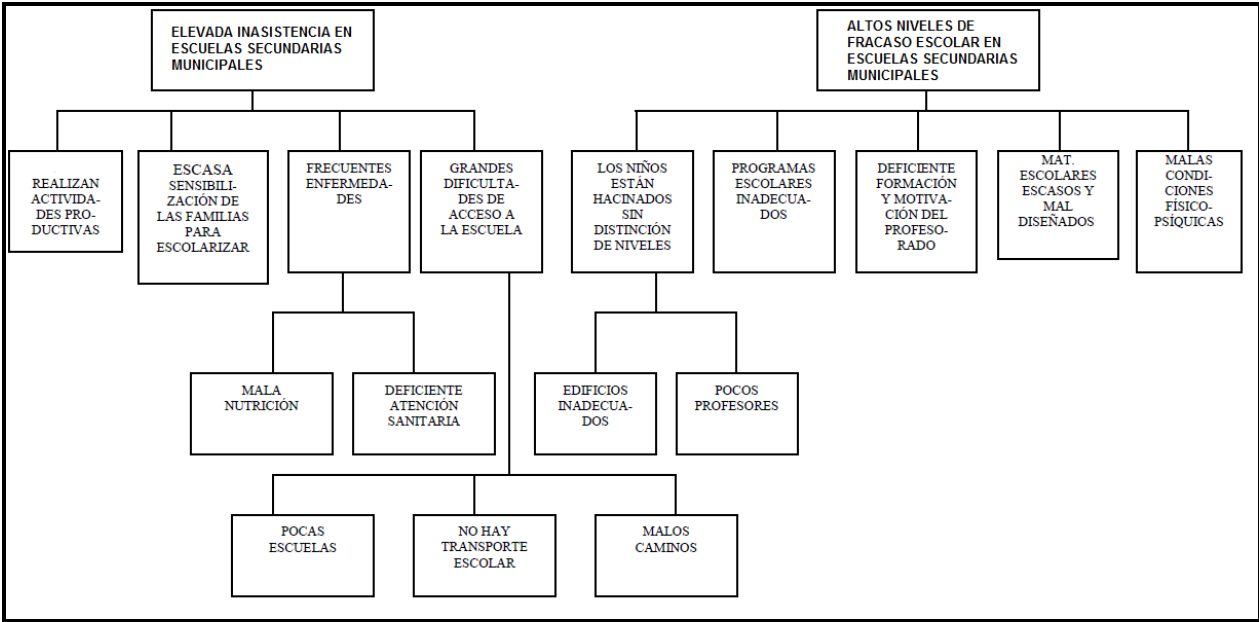
Producto: alumnos matriculados, alumnos promovidos

⁷ Esta situación viene observándose a nivel gastos en bienes y servicios, donde es el Sistema de Contrataciones el que controla para llevar adelante la ejecución.

Actividad: Días de clase en el año, horas efectivas de clase dictadas diariamente

Insumo: Número de profesores, número de aulas, partida presupuestaria

2) Diseño instrumental: En este aspecto hay una ventaja, pues podrían considerarse los lineamientos del Plan Estratégico 2013-2030. A su vez, los niveles de Supervisión poseen diagnósticos de los cuales se detectan problemáticas que enfrenta la población en el tema que compete a la jurisdicción, un ejemplo en el nivel secundario es reconocer “Altos niveles de fracaso escolar en escuelas secundarias municipales en los últimos cinco años”. Otro es “Alta tasa de inasistencia en escuelas secundarias municipales”. A partir de allí podría plantearse un árbol de efectos y causas con el trabajo conjunto de directores y supervisores del nivel, como el siguiente:



Luego deben definirse los objetivos, donde los efectos pasarán a ser los fines (ejemplo, el efecto “alta inasistencia” se convertirá en el fin “baja inasistencia”) y las causas serán los medios, por ejemplo la causa “No hay transporte escolar” será el medio “Adecuados medios de transporte”). Luego deben plantearse los Resultados de Desarrollo, identificando qué se va a cambiar, qué segmento de la población es el objetivo (en el ejemplo, alumnos del nivel secundario), la magnitud del cambio y el tiempo esperado (por ejemplo, reducir en un 15% la tasa de inasistencia en los próximos tres años) y la definición de indicadores (*tasa de inasistencia* que se obtiene

del cociente “alumnos que no asisten/matrícula total” o **índice de fracaso escolar** que se obtiene de “alumnos que abandonan/alumnos inscriptos”).

El tercer paso es la definición del Plan, debiendo consignar las **Acciones y Alternativas**, concretamente pueden ser dos: incrementar la asistencia escolar o disminuir los niveles de fracaso escolar (o ambos). Para la segunda opción, la Matriz quedaría de la siguiente forma:

	LÓGICA DE INTERVENCIÓN	INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	FUENTES DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS/HIPÓTESIS /FACTORES EXTERNOS
OBJETIVO GENERAL	Mejorada la situación educativa en el nivel secundario de la Municipalidad de General Pueyrredon	Al menos el 60% de los alumnos que cursan el secundario manejan correctamente una técnica de comprensión de textos	Pruebas de comprensión de textos realizadas por un Gabinete Pedagógico sobre una muestra representativa	
		Al menos se incrementa en un 20% las solicitudes de ingreso en las escuelas secundarias municipales	Lista de peticiones de ingreso en las escuelas secundarias municipales	
		Al menos se incrementa en un 10% las solicitudes de ingreso en facultades locales de alumnos provenientes del secundario municipal	Lista de ingresos de facultades locales	
OBJETIVO ESPECÍFICO	Reducidos los niveles de fracaso escolar entre los alumnos de escuelas secundarias municipales	Al menos aumenta en un 30% el número de aprobados en las evaluaciones finales de las escuelas secundarias municipales	Actas oficiales de escuelas secundarias municipales de MGP	El nivel de abandono por motivos laborales de alumnos de escuelas secundarias municipales se mantiene en las dimensiones existentes antes de iniciar el proyecto.
		Las deserciones escolares se reducen al menos en un 20% en las escuelas secundarias municipales	Registro de alumnos en escuelas secundarias municipales	Los temas educativos continúan siendo prioritarios. El apoyo público y gubernamental se mantiene
RESULTADOS	Profesorado suficientemente formado y motivado	Al menos el 80% de los docentes de escuelas secundarias municipales superan con éxito un curso de adaptación pedagógica	Informe de los responsables pedagógicos del curso	Las condiciones psicofísicas de los docentes no empeoran.
	Programación adecuada a la Ley de Educación vigente	Los centros públicos del departamento disponen, en el último año, de las programaciones curriculares correspondientes a todos los niveles	Decretos de aprobación de programas escolares	Los padres apoyan las innovaciones pedagógicas efectuadas en las escuelas municipales secundarias
	Los alumnos están correctamente distribuidos en cuanto a cantidad por aula y especialidad de conocimiento	Los alumnos del último año del nivel secundario municipal no superan la cantidad de 30 por aula	Informe de las supervisoras y secretarías técnicas del nivel	Se establecen relaciones de colaboración entre los antiguos y nuevos profesores.
	Existen los materiales escolares precisos y responden a las características culturales de los alumnos.	Los alumnos disponen de todos los textos en formato impreso o digital.	Informe de las supervisoras y secretarías técnicas del nivel	
ACTIVIDADES		RECURSOS	COSTOS	
	Realizar un curso de adaptación pedagógica para los profesores de las escuelas secundarias de MGP	Docentes + infraestructura + materiales + viáticos		El personal docente capacitado permanece en sus puestos de trabajo
	Diseñar la programación educativa	Pedagogos + material		

	Realizar obras de remodelación	Materiales + maquinarias + mano de obra		Existe suficiente personal para trabajar en las obras. Las obras se realizan en tiempo y forma.
	Establecer un sistema de incentivos económicos para los profesores	Comisión encargada de diseñar el sistema de retribución		Los agentes implicados (autoridades, profesores, educadores y padres) participan activamente en el proyecto.
	Abonar incentivos a profesores			Los actores acuerdan sin conflictos los abonos
	Crear una Comisión Pedagógica compuesta por padres, profesores y educadores.	Material + responsable		La Comisión Pedagógica aprueba las propuestas de las escuelas
	Elaborar los materiales didácticos	Personal		El precio de los insumos necesarios permanece estable (+/- 10% anual)
	Adquirir el material escolar	Arts. de librería + mobiliario		
	Seguimiento y evaluación	Personal		
				CONDICIONES PREVIAS: EL PODER EJECUTIVO DE MGP SE COMPROMETE AL PAGO EN TIEMPO Y FORMA DE LOS DOCENTES, AL MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES EDUCATIVAS Y AL SUMINISTRO DEL MATERIAL ESCOLAR

Posteriormente, se definen las tareas para la implementación del Presupuesto por Resultados:

POLÍTICA: Reducir el índice de fracaso escolar en las escuelas secundarias de la Municipalidad de General Pueyrredon

PRODUCCIÓN TERMINAL: “Alumnos promovidos en escuelas secundarias de MGP”.
Unidad de medida: “Cantidad de alumnos que promueven al siguiente año en escuelas secundarias de MGP”.

PRODUCCIÓN EN PROCESO: “Alumnos que están cursando en escuelas secundarias de MGP”

PRODUCTOS INTERMEDIOS

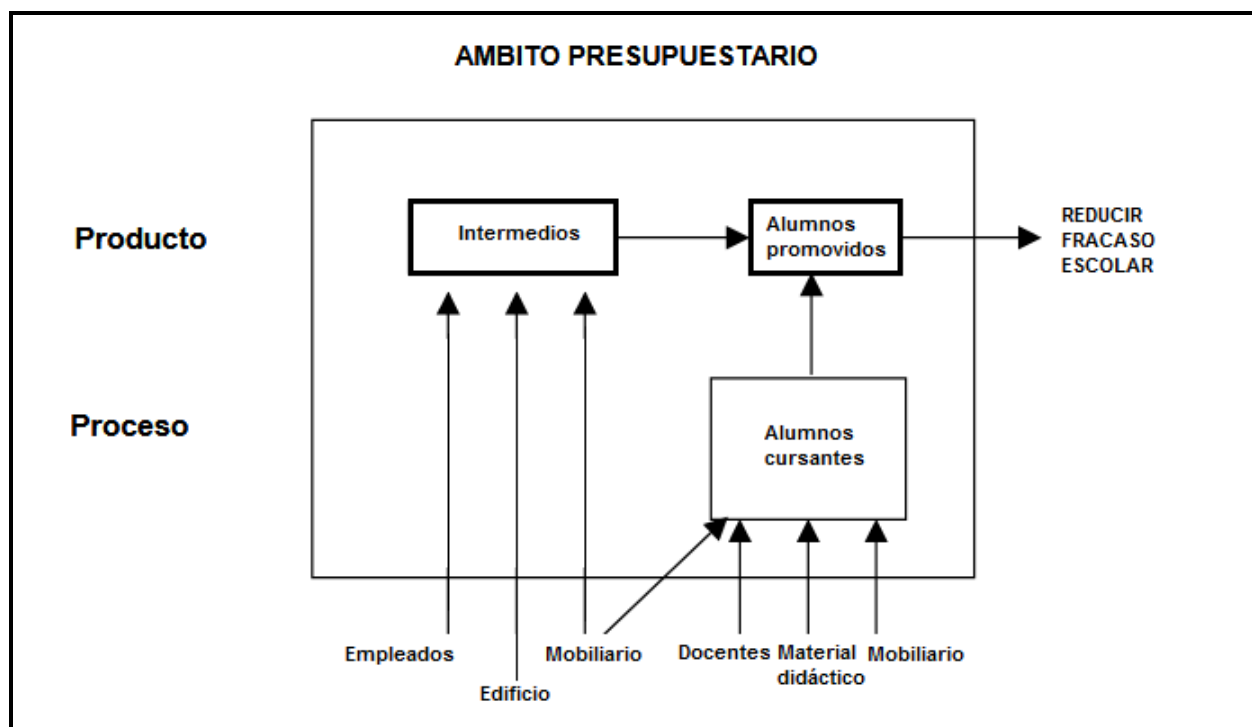
-Directos: Cantidad de horas de clase con asistencia mínima de X alumnos

- *Recursos reales:* edificios y aulas habitables, docentes capacitados, alumnos con niveles de nutrición suficientes
- *Recursos financieros:* presupuesto

-Indirectos: Dirección superior, Administración de recursos humanos, Gestión de obras, Gestión de compras y contrataciones, Asistencia y sistematización informática.

- *Recursos reales:* edificio municipal, empleados administrativos/profesionales, mobiliario de la Secretaría, equipamiento informático, servicios

El ámbito presupuestario quedará definido de la siguiente manera:



En forma simultánea con la determinación de los productos y de las respectivas relaciones insumo-producto, se analiza la posibilidad y relevancia de asignar y disponer de información de ejecución de los recursos reales y financieros para cada producto intermedio directo. Para este trabajo podrían emitirse informes de la Supervisora del nivel correspondiente, sumado a las actas que realizan inspectoras de ámbito provincial. El nivel de capacitación docente puede recogerse de la documentación existente en el Tribunal de Clasificación Docente, donde se mantienen actualizados los distintos cursos y capacitaciones a los fines de calificar a los postulantes a cargos.

Luego deben trabajarse los diversos indicadores que se vinculan con los problemas a resolver, incluyendo:

Indicadores de Insumos: deberían incluirse las remuneraciones del personal docente del nivel secundario y ponderar el presupuesto ejecutado para la producción intermedia indirecta que solo afecte al nivel secundario (podría considerarse en base a la matrícula de secundario sobre el total del sistema educativo municipal).

En lo que respecta a bienes y servicios, es necesario contar con la información respecto a la cantidad consumida de alimentos, artículos de limpieza, librería, gastos en mobiliario escolar, servicios diversos (emergencias médicas, transportes, etc.). En lo que hace a Alimentos y artículos de librería, la Secretaría de Educación ha implementado un sistema de rendición de consumos en forma digital (mediante Google Drive), por el cual cada establecimiento va informando los consumos y stocks en forma mensual.⁸

Indicador de Productos: el producto no cuantificable “Reducción de los niveles de fracaso escolar en escuelas secundarias” podría tener como parámetro adecuado **“Cantidad de alumnos que promueven al siguiente año en escuelas secundarias de MGP”**.

Indicador de Resultados: Comparación interanual en el índice de fracaso escolar, que surge de comparar la cantidad de alumnos que abandonaron durante el ciclo lectivo y los inscriptos.

Indicadores de impacto: Porcentaje de solicitudes de ingreso en facultades locales correspondientes a alumnos que hayan cursado en escuelas secundarias municipales. Surge del cociente entre el total de solicitudes de ingreso en facultades locales sobre aquellas originadas por egresados de escuelas secundarias municipales.

Luego pueden definirse indicadores de desempeño de eficiencia como el número de docentes capacitados cada X cantidad de alumnos de escuelas secundarias municipales. Otro puede ser la cantidad de alumnos que abandonan por la cantidad de alumnos inscriptos al inicio del ciclo lectivo. También los del tipo financiera-física, por ejemplo gasto promedio por alumno que abandona. En general se considera posible definir y comparar este tipo de indicadores, teniendo en cuenta que las características del proceso productivo son relativamente similares año tras año y en las diferentes escuelas del sistema. Desde ya que pueden existir valores muy disímiles de acuerdo a la ubicación geográfica del establecimiento.

⁸ La implementación surgió con la propuesta de mejora iniciada en el marco de la Práctica Tutoriada de esta especialización.

Luego como indicador de eficacia podría tomarse la relación entre cantidad de egresados en escuelas secundarias municipales sobre el total de escuelas de la ciudad. Respecto a indicadores de calidad, el valor monetario de subsidios y becas y en cuanto a indicadores de economía, el nivel de gastos por unidad de insumos (docentes, mobiliario escolar, reparaciones edilicias, alquileres, etc.).

Conclusión

Para finalizar, se determinan si los cambios que exige la implantación de la gestión por resultados son posibles:

-respecto al desarrollo de procesos sistemáticos de planificación estratégica en la institución, a corto plazo hay limitaciones. Desde el hecho de no documentar una planificación presupuestaria sería hasta la falta de equipos de trabajo interdisciplinarios con una agenda concreta, marcan una de las mayores debilidades para implementar este tipo de gestión haciendo que la ejecución presupuestaria responda a demandas espontáneas. Eso no quita que pueda trabajarse en una agenda común que defina una línea de trabajo (prioridades) para luego ir incluyendo los requerimientos espontáneos en ellas. Esto implica una flexibilidad importante en el manejo presupuestario, lo que exige autonomía del SEM.

-en efecto, se requieren cambios metodológicos sustanciales en el proceso de formulación del presupuesto en donde se definan objetivos y resultados a alcanzar en distintos plazos de tiempo, siendo el espectro político el que deba trabajar sobre este punto. Actualmente el sistema informático RAFAM permite documentar descripción de programas y metas presupuestarias, pero es limitado respecto a la cantidad de datos que pueden cargarse y le falta flexibilidad para ser una herramienta que ayude al seguimiento de la ejecución. En este marco, el rol de la autoridad política de la Secretaría de Hacienda es esencial pues centraliza la autoridad en materia de exigencias en la planificación y ejecución del presupuesto. Pero eso no quita la necesidad de tener que conocer y trabajar conjuntamente con personal del SEM, quien debe optimizar los procesos administrativos para mejorar el control de los recursos reales y financieros. Es indispensable en este punto crear un equipo de trabajo que trabaje con información completa respecto a remuneraciones del personal, compra de bienes y servicios y obras de infraestructura. Este equipo debe ser de tipo permanente combinando personal de Liquidaciones de Haberes (dependiente de Hacienda), División Insumos y División Infraestructura (Educación). Este equipo debería estar coordinado con personal municipal con conocimiento específico en proyectos, debiendo comunicarse con el Instituto de Capacitación Municipal para llevarlo adelante.

-La creación de incentivos y sanciones a funcionarios y empleados en función del cumplimiento de resultados, es de difícil implementación. La normativa vigente no se

ajusta a esta forma de gestión, el cumplimiento de horarios, los ítems de bonificaciones ya existentes, los tiempos de los trámites, entre otros, hacen que el sistema sea bastante rígido a los cambios. Debe trabajarse principalmente el área de incentivos puesto que en materia de sanciones, las acciones que realiza el Tribunal de Cuentas (como auditor externo) junto a la Contaduría Municipal (interno) expone a los responsables ante incumplimientos. Y la medición del logro de objetivos requiere transparentar los resultados, a la vez que debe permitir la opinión de los ciudadanos beneficiarios por el proyecto en todo momento. La implicancia de la flamante Secretaría de Tecnología e Innovación es clave en este aspecto, al igual que los trabajos que realicen los Equipos de Orientación de la Secretaría de Educación, trabajando en forma itinerante.

Bibliografía

Bonari, D. & Gasparin, J. (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación. Documento de trabajo N° 119*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Buenos Aires, Argentina.

Camacho, H., Cámara, L., Cascante, R., Sainz, H. (s.f.). *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos*. Madrid, España: *Fundación CIDEAL & Acciones de desarrollo y cooperación*.

Decreto 2980, Poder Ejecutivo Provincia de Buenos Aires (2000).

Disposición 685, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) & Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). *Modelo abierto de Gestión para Resultados en el sector público*.

Jones, L. & Thompson, F. (1999). *Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado*. Caracas. Revista del CLAD, Número 15.

Ley 6.769 Orgánica de las Municipalidades, Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires (1958).

Lineamientos y acciones de la Política Educativa Municipal, Secretaría de Educación (2015).

Martirene, R. (2007). *Manual de presupuestación plurianual*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Chile.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). *El Sistema Presupuestario Público*.

OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*. París, Francia.

Ramió, C. (2001). Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21.

Zapico, E. (2007). Nueva aproximación a la reforma presupuestaria: hacia un modelo coherente en el contexto y relevante para la disciplina de gasto a nivel agregado. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España.

