

COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

# PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Guía práctica para gobiernos locales

EMILIO CAMPORINI





COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

# PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Guía práctica para gobiernos locales

EMILIO **CAMPORINI**



Camporini, Emilio

Planificación presupuestaria : guía práctica para gobiernos locales /  
Emilio Camporini. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad  
Adenauer Stiftung, 2024.

76 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-631-90897-0-7

1. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320.82

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung  
Suipacha 1175, Piso 3  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel: (54-11) 4326-2552  
[www.kas.de/argentina](http://www.kas.de/argentina)  
[info.buenosaires@kas.de](mailto:info.buenosaires@kas.de)

ISBN: 978-631-90897-0-7

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,  
sin la autorización expresa del autor y los editores.

# Índice

|  |    |
|--|----|
| Prólogo.....   | 7  |
| Sobre el autor.....  | 9  |
| Resumen.....   | 11 |
| Fase 1: el plan.....   | 17 |
| La definición de las políticas sectoriales y<br>la cadena de valor de los programas públicos ..... | 17 |
| El efecto y el impacto: objeto del planeamiento estratégico .....                                  | 19 |
| El producto: vínculo entre lo estratégico y lo operativo .....                                     | 24 |
| La relación insumo-producto: los procesos y<br>la planificación operativa.....                     | 25 |
| Fase 2: las aperturas programáticas del presupuesto .....  | 33 |
| La estructura presupuestaria .....   | 34 |
| La asignación del gasto.....   | 39 |
| Los indicadores presupuestarios: metas físicas y financieras ...                                   | 40 |
| Fase 3: el cálculo de recursos .....   | 45 |
| La planificación por escenarios .....  | 47 |
| Fase 4: la definición del gasto presupuestario.....  | 53 |
| El plan operativo anual preliminar.....  | 55 |
| La definición presupuestaria preliminar .....  | 66 |
| El ajuste a techos presupuestarios y el anteproyecto<br>de presupuesto .....                       | 69 |

|   |    |
|---|----|
| Decálogo de buenas prácticas en formulación<br>presupuestaria ..... | 71 |
| Bibliografía.....   | 73 |

# Prólogo

Los puntos de encuentro entre la KAS (Konrad Adenauer Stiftung) y CIMA (Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas) son muchos, en especial aquellos que se dan en el ámbito de la promoción del desarrollo y perfeccionamiento de la gestión municipal. El principal basamento de unión es la convicción de que la subsidiariedad es fundamental en un sistema federal, ya que permite que las decisiones se tomen en el nivel más cercano a los ciudadanos, lo cual promueve una gestión más eficiente y personalizada de los recursos y servicios. En este sentido, la autoadministración municipal fortalece la democracia local, empodera a las comunidades para que gestionen sus propios asuntos y fomenta el desarrollo sostenible y la participación ciudadana. Un enfoque subsidiario en el sistema federal garantiza que los municipios cuenten con la autonomía necesaria para atender las necesidades específicas de su población, y así mejorar la calidad de vida y aumentar la satisfacción de los ciudadanos.

Nuestra alianza comenzó a dar frutos en 2003, a través de una serie de cursos de capacitación que se dictaron en diversos municipios del país.

En todo este tiempo se fueron multiplicando las capacitaciones, las investigaciones y las actividades de asistencia directa realizadas en el ámbito de los gobiernos locales. Desde hace unos años orga-

## 8 | PRÓLOGO

nizamos las Jornadas de Desarrollo Local, que nos permiten acercarnos a distintas regiones del país para dialogar con funcionarios, concejales y dirigentes sobre las problemáticas comunes a resolver para promover el desarrollo.

Las experiencias e inquietudes que salen a la luz en cada encuentro fueron generando en los equipos de KAS y CIMA la necesidad de sistematizar los saberes específicos de cada área y disciplina para tenerlos a disposición de todos. Entendimos que más allá de la disponibilidad de distinta bibliografía que buscamos facilitar –y facilitamos– en cada instancia de capacitación, era necesario generar y sumar un material accesible y de lectura ágil destinado a todos los protagonistas del quehacer municipal.

Hoy, con la presentación de esta serie de cuadernillos, comenzamos a satisfacer esa necesidad, con la certeza de que estas obras, desde su simplicidad y síntesis, podrán ser inspiradoras e incitadoras para la mejora de las prácticas en el ámbito local. Eso es lo que, en definitiva, nos proponemos con este trabajo: identificar y promover buenas prácticas que sumen al fortalecimiento de los municipios argentinos, y difundir su eficacia en todo el territorio.

Estas publicaciones nos permiten afianzar el compromiso de las dos organizaciones, contribuir al mejoramiento de las acciones y la organización de la administración pública local, fortalecer sus estructuras y facilitarles habilidades y herramientas a sus funcionarios. Los invitamos a sumarse al logro de estas metas a través de su lectura.

ENZO S. PAOLETTA

Presidente del Centro de Investigaciones  
Municipales Aplicadas

SUSANNE KÄSS

Representante de la Fundación  
Konrad Adenauer en Argentina

## Sobre el autor

**EMILIO CAMPORINI** es licenciado en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y candidato a Maíster en Economía Aplicada (MAE - UCA).

Profesor de Economía Pública y de Macroeconomía en las carreras de Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales (UCA), de Gestión Pública en la Maestría de Políticas Públicas de la Universidad Austral (MPP UA) y de Reingeniería Organizacional en la Maestría en Gestión del Sector Público (MGSP UCA).

En su actividad profesional, asesora a organismos de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal en la introducción del enfoque de gestión orientado a resultados, reforma fiscal, planeamiento estratégico y operativo y presupuesto.



# Resumen

“Toda acción libre de ley inteligente que la preceda va sin gobierno y sólo cuaja en estupidez o locura.”

Marechal, 2008

Desde el punto de vista de los procesos, el sistema presupuestario se puede abordar desde **tres dimensiones**:

- 1. La planificación presupuestaria**
- 2. La gestión (ejecución) presupuestaria**
- 3. La evaluación y rendición de cuentas presupuestaria**

Estas tres dimensiones son procesos que se desarrollan en forma simultánea, pero con una precedencia de fines y de adecuación de medios-fines que configura la naturaleza de la administración financiera pública.

## *¿Cuál es el fin del sistema presupuestario?*

El propósito de todo gobierno, a través de la gestión y administración del sector público, es alcanzar cierto grado de “legitimidad de ejercicio”. Esto es, el convencimiento de la población y otros actores de que esa organización se encuentra orientada a fines y que esos fines son de “bien común”. Por tanto, la evalua-

ción presupuestaria entrega el producto políticamente relevante del sistema. El fortalecimiento de la legitimidad como *outcome* del propio sistema es fundamental para que la apropiación de recursos privados se realice con la anuencia de los administrados, maximizando la reducción del componente coercitivo de toda imposición tributaria e incrementando la eficiencia y la eficacia de la política fiscal.

Para lograr este objetivo se necesita una gestión presupuestaria donde las políticas públicas identificadas y financiadas en el presupuesto y ejecutadas con habilidad y pericia por parte de la administración realicen el **“bien común” en el aquí y el ahora**, sirviendo y beneficiando a la comunidad que sostiene con su contribución al gobierno local.

Una gestión presupuestaria de estas características debe ser precedida de una planificación adecuada a la disponibilidad de recursos políticos, sociales, organizacionales, técnicos y financieros. Esta planificación presupuestaria, necesariamente orientada por el planeamiento estratégico y la planificación operativa, se constituye en la “carta de navegación” de la gestión pública al vincular su estructura de procesos y de mando (jerárquica-funcional) al financiamiento disponible en un contexto situacional específico.

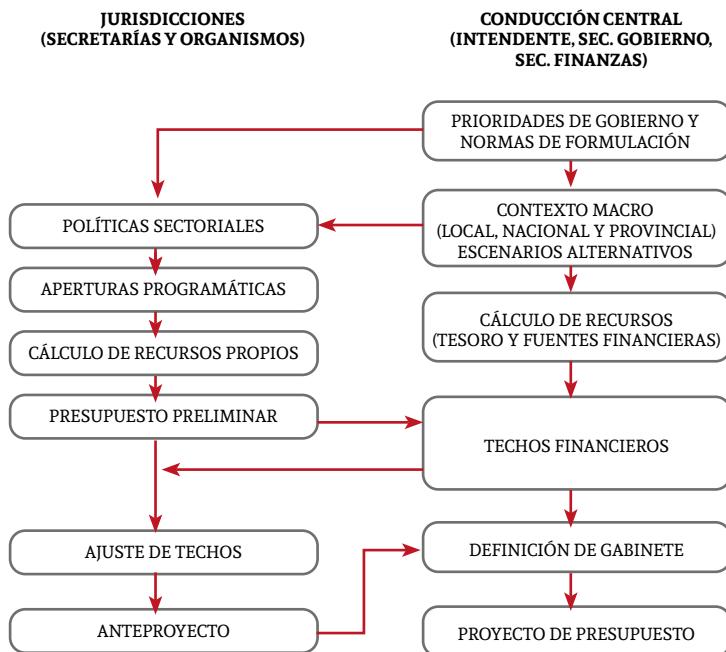
De esta cadena de causalidades se deriva que la planificación presupuestaria es el primer eslabón desde el punto de vista de la relación medios-fines. Y, por tanto, se propone enfocar el cuadernillo de buenas prácticas presupuestarias en esta fase del sistema de administración financiera.

En esta instancia es importante realizar una aclaración. Cada provincia establece el régimen jurídico de aplicación del sistema de administración financiera en el ámbito municipal. Asimismo, cada municipio en cada provincia puede estar autorizado o no a internalizar dicho régimen a través de normas propias, que naturalmente deben estar en un todo de acuerdo con los principios, procesos, terminología, estructura, organización, etc. de la ley de administración financiera provincial y sus normas complementarias, la ley orgánica de municipios y la constitución provincial. Esto da origen a una inabarcable heterogeneidad en los procesos, estructuras y cultura presupuestaria municipal, lo que hace extremadamente difícil realizar recomendaciones que se ajusten a cada marco institucional específico.

**Se abordará el tema a través de las fases que conforman el proceso de planificación: desde el plan, la identificación de productos y procesos y su vínculo con la estructura presupuestaria, la caracterización de escenarios alternativos para el cálculo de recursos de jurisdicción propia y provincial/nacional, la definición de metas físicas y financieras, el ajuste a la restricción presupuestaria y, finalmente, la consolidación del presupuesto para su presentación al Honorable Concejo Deliberante.**

Se propone el siguiente esquema general de guía respecto a un proceso estructurado de acuerdo a los estándares de la administración financiera pública argentina, donde se pueden identificar las diferentes fases, procesos y actores que intervienen en la planificación:

### Gráfico 1. Esquema procesal de la planificación presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

Del gráfico se desprende que en el proceso de planificación presupuestaria intervienen **tres actores principales**:

- La conducción del municipio en la figura del **intendente municipal y la Secretaría de Gobierno**.
- El sistema de apoyo para la administración financiera del municipio representado por la **Secretaría de Hacienda** (o la secretaría que asuma las competencias de planificación en la estructura del gobierno local).
- Las **jurisdicciones y entidades** del municipio.

En esta oportunidad se hará foco en los pasos necesarios para formular un programa por parte de una jurisdicción o entidad; típicamente, una Secretaría. Asimismo, en aras de contribuir a la comprensión práctica de cada fase, se desarrollará un caso, aplicando la guía a las características de un programa de Jardines Maternales llamados Centros de Desarrollo Infantil (CDI).

Para ello se utilizará el modelo conceptual de “cadena de valor público”. Por tanto, se recomienda, para complementar y profundizar los temas tratados en esta guía, consultar el *Manual de Gestión Municipal* (2023) publicado por la Fundación Konrad Adenauer.



# **Fase 1: el plan**

## **La definición de las políticas sectoriales y la cadena de valor de los programas públicos**

**“El presupuesto es el plan de gobierno.”** Esta sentencia se puede encontrar reiteradamente en cada carta orgánica municipal, ley orgánica de municipalidades, constitución provincial y ley de administración financiera de cada una de las provincias que conforman nuestro país.

El desafío que implica este mandato constitucional para la planificación presupuestaria es vincular cada peso asignado a un objetivo político y de gestión del gobierno municipal. De acuerdo a esto, la necesaria referencia para la formulación presupuestaria es el plan estratégico de gobierno.

Las jurisdicciones y entidades del municipio tienen la responsabilidad de formular los programas bajo su conducción para responder a las demandas sociales receptoras por el intendente, en consonancia con el marco legal institucional y la restricción de recursos. De esta forma, **el proceso de planificación presupuestaria tiene dos dimensiones: macro y micro.**

### Gráfico 2. Proceso macro y micro de la planificación presupuestaria

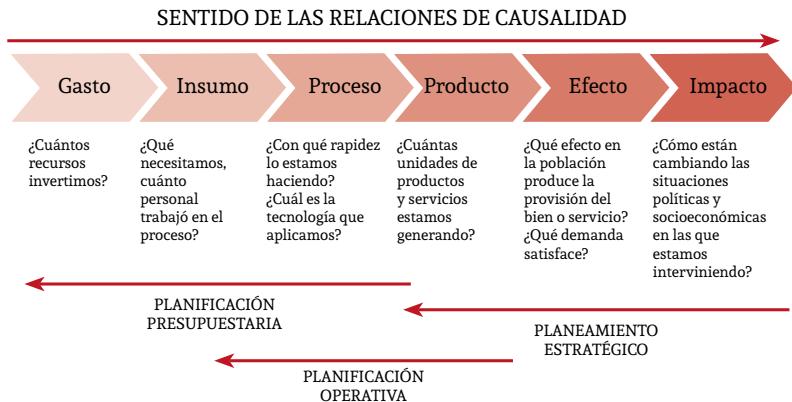


Fuente: elaboración propia.

El primer paso en relación con el proceso micro es **identificar las características** de la “producción pública” de los programas jurisdiccionales, para luego **determinar los objetivos de políticas** a los que debe alinearse, a través del planeamiento estratégico y la planificación operativa.

Para realizar esta tarea se utiliza el modelo de cadena de valor público (CVP). La CVP es un modelo conceptual que describe las relaciones causales que van de los beneficios finales e impactos derivados de una intervención pública hasta el gasto incurrido para lograrlos.

### Gráfico 3. Cadena de valor público (CVP) y planificación presupuestaria



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el gráfico, el sentido de la planificación es de los impactos y efectos (los resultados) hacia el gasto. Este proceso de planificación asegura que la determinación del gasto en la formulación presupuestaria se encuentre asociado, a través de un encadenamiento de relaciones de causalidad, a los efectos e impactos buscados en la gestión y conducción del municipio.

## El efecto y el impacto: objeto del planeamiento estratégico

Los eslabones de la cadena llamados “impacto” y “efecto” corresponden a la definición de políticas públicas y son objeto del planeamiento estratégico.



## APORTE CONCEPTUAL

De acuerdo con Martirene, "... *el plan estratégico, como producto del proceso de planificación, supone, tanto ex ante como ex post, que las autoridades tengan y actúen conforme a un pensamiento estratégico, al cual se accede después de un discernimiento metódico sobre qué es lo esencial y qué lo accesorio para la organización para llevar adelante su cometido. Se trata de un pensamiento dinámico, que va más allá de la extrapolación de las tendencias actuales y una de cuyas premisas fundamentales es la necesidad de estar abierto y responder con plasticidad a los desafíos de una realidad cambiante e imprevisible, y no de un modo burocrático, apegado exclusivamente a los reglamentos y procedimientos*" (2007: 22).

Sin embargo, a nivel municipal, el plan estratégico de gobierno no siempre se encuentra disponible. ¿Cómo se puede salvar dicha dificultad? A continuación, se exponen algunas **recomendaciones que pueden ayudar a definir los objetivos estratégicos**:

- 1. En principio, un sustituto imperfecto del plan estratégico es el marco legal-institucional.** Las normas de creación de la estructura orgánica establecen los propósitos generales que debe perseguir la institución y la delegación de atribuciones del intendente al secretario o subsecretario.

- 2. La plataforma electoral contiene apreciaciones de los problemas públicos y la forma en la que el intendente electoral propone abordarlos.** En esas plataformas se encuentran implícitos los objetivos de gobierno y, por lo tanto, es una fuente válida para la inducción de impactos y efectos de los programas públicos.
- 3. Las reuniones de gabinete o las conversaciones informales con el intendente,** donde a partir de un proceso más gregario y poco sistemático pero muy rico en definiciones políticas y de gestión se puede aportar un panorama esclarecedor sobre las prioridades de gobierno que permitan sustituir la definición estratégica formal.
- 4. Los objetivos de políticas de nivel nacional y/o provincial.** Normalmente el desarrollo de dichos programas se encuentra inserto en planes más amplios de otros niveles jurisdiccionales, a veces con financiamiento de organismos multilaterales, que contienen indicadores de resultados de los cuales se puede derivar la orientación estratégica.
- 5. La búsqueda de experiencias similares en otros municipios,** tanto dentro como fuera del país, permite inducir al intendente a fijar prioridades de gestión a través de la comparación con casos exitosos.

Se expone a continuación un caso práctico, que se irá desarrollando a medida que se avance en el proceso de formulación.

Los "Centros de Desarrollo Infantil" (CDI) son ámbitos de contención y educación de infantes desde los 45 días hasta los 4 años con el objetivo estratégico de fortalecer la trama social a través de la mejora en las condiciones de inserción de las madres en el mercado del trabajo y la temprana escolarización para los niños en

situación de vulnerabilidad. De esta forma, el programa busca dos grandes objetivos:

- A.** Facilitar la inserción laboral de las mujeres, fundamentalmente aquellas en una situación vulnerable desde el punto de vista socioeconómico y familiar.
- B.** Incorporar niños al proceso escolar desde temprana edad, buscando, por un lado, sustraerlos de un medio no apto para su desarrollo y, por el otro, facilitar su óptima incorporación a la educación de nivel inicial y primario.

Para determinar el **impacto** se debe contestar la siguiente pregunta:

### ***¿Cómo están cambiando las situaciones políticas y socioeconómicas que estamos interviniendo?***

En este sentido, el principal objetivo de los CDI es fortalecer la trama social, entendiendo la misma como el mejoramiento en los indicadores de desarrollo humano. Dentro del conjunto de indicadores relevados por la EPH (Encuesta Permanente de Hogares - INDEC), los más relevantes para medir el impacto de la política son los que se ven en el cuadro de indicadores de la página siguiente.

Asimismo, se pueden desarrollar indicadores de seguimiento escolar de los niños que fueron objeto de la política. La capacidad del organismo para influir en los objetivos estratégicos está limitada a los alcances del programa bajo su gestión, pero lo relevante aquí es que la organización en su conjunto se oriente por la consecución de estos objetivos, incorporando las modificaciones necesarias a los programas para lograr el mayor impacto posible con los recursos disponibles.



## INDICADORES

- Población económicamente activa (PEA) de acuerdo a sexo (femenino) y edad (14 a 65 años).
- Tasa de empleo de acuerdo a sexo (femenino) y edad (14 a 65 años).
- Tasa de subempleo no demandante de acuerdo a sexo (femenino) y edad (14 a 65 años).
- Niños escolarizados de 2 años sobre total de niños relevados.
- Niños escolarizados de 3 años sobre total de niños relevados.
- Niños escolarizados de 4 años sobre total de niños relevados.

Los objetivos específicos definidos para el programa deben garantizar que el efecto tenga relación con el objetivo estratégico definido. Este efecto buscado debe orientar el diseño del programa, más allá de los necesarios ajustes temporales derivados de la aplicación empírica del modelo. Los interrogantes que pueden orientar la definición del “efecto” son:

*¿Qué efecto produce en la población la provisión del bien o servicio?*

*¿Qué demanda satisface?*

Los indicadores que permiten medir el efecto buscado combinan tanto la oferta (producto que el municipio ofrece, el niño escolarizado) como la demanda. De esta forma, los indicadores de efecto propuestos serán ratios que indiquen en qué medida la oferta de jardines satisface la demanda relevada.

Estos indicadores pueden en un futuro incorporar la demanda oculta, siempre y cuando se considere económico y factible relevarla.



## INDICADORES

Se proponen los siguientes indicadores que permiten medir el resultado del programa:

- Cantidad de madres cubiertas con servicio de guardería / demanda.
- Cantidad de niños escolarizados / demanda.

## El producto: vínculo entre lo estratégico y lo operativo

El “producto” es el punto de encuentro entre las necesidades de la sociedad y la producción estatal. Para dilucidar el producto, cabe realizarse la siguiente pregunta:

***¿Cuántas unidades de productos y servicios estamos generando?***

Continuando con el caso de los CDI, se propone como definición de producto el “niño escolarizado”. El producto va a permitir tener una unidad de medida absoluta sobre la cual realizar la planificación operativa. El “niño escolarizado” concentra la evaluación de eficiencia y eficacia, esto es, vincular la utilización de recursos

(financieros, humanos, materiales) con la maximización de la producción pública.

Nótese que en la definición de producto se realiza el encuentro entre dos dimensiones que normalmente se encuentran disociadas: el espacio de lo comunitario, familiar y personal (el niño) con la dimensión estatal (la escolarización).

Es importante la identificación de la línea basal del “producto” respecto a la cual se comienza a medir tanto el efecto y el impacto, así como también los insumos y el gasto asociados al programa.

## **La relación insumo-producto: los procesos y la planificación operativa**

Este eslabón de la cadena tiene relación con los procesos de transformación necesarios para realizar la producción pública. Cada proceso relevante tiene como resultado un **“producto intermedio”**, que es en sí mismo un fin pero que no tiene un efecto concreto sobre la demanda social. Las preguntas que orientan la definición de cuáles son estos procesos son:

***¿Cuál es la forma de intervención que aplicamos?***

***¿Cuál es la solución tecnológica que escogimos?***

***¿Qué características tienen los procesos que ejecutamos?***

Esta producción intermedia permite asociar la utilización de insumos y, por lo tanto, de recursos financieros, a procesos que agregan valor al producto final. Para el programa de CDI se proponen los siguientes:

- Construcción de nuevos CDI: procesos asociados a la incorporación de infraestructura edilicia, como puede ser la construcción de un nuevo CDI o la ampliación de uno existente.
- Alistamiento y dotación: procesos tendientes al alistamiento operativo de los jardines, fundamentalmente lo que hace a elementos mobiliarios (bancos, pupitres, escritorios, sillas, pizarrones, juegos, elementos de seguridad, aparatos de cocina, calefacción y refrigeración, equipo de primeros auxilios, etc.), asimismo para la adecuada conservación y uso de paredes, aberturas, pisos, techos, red de servicios varios, cocinas, baños, oficinas y aulas.
- Funcionamiento: todas las actividades tendientes al funcionamiento operativo de los jardines en cumplimiento de sus objetivos específicos, como ser el pago de servicios básicos, elementos de limpieza diaria, elementos pedagógicos. Incluye la actividad crítica de selección, incorporación y formación de personal de maestranza y auxiliar, personal docente y directivo.

En función de determinar las características de estos procesos, insumo esencial para luego realizar la planificación operativa, se deben definir los indicadores de línea basal para los productos intermedios, que configuran el diagnóstico actual del nivel de producción del organismo para cada uno de esos procesos.

### Cuadro 1. Indicadores de producto intermedio

| Actividad      | Indicador de producto intermedio | Línea basal       |
|----------------|----------------------------------|-------------------|
| ALISTAMIENTO   | Aulas alistadas                  | x aulas           |
|                | Servicios alistados              | x cocinas / baños |
|                | Metros cuadrados refaccionados   | x m <sup>2</sup>  |
| FUNCIONAMIENTO | Aulas operativas                 | x aulas           |
|                | Personal docente                 | x docentes        |
|                | Personal no docente              | x no docentes     |
|                | Personal directivo               | x directivos      |
| CONSTRUCCIÓN   | Metros cuadrados construidos     | x m <sup>2</sup>  |

En relación con estos productos intermedios se identifican los insumos críticos. La criticidad se encuentra definida por su condición necesaria para realizar la acción, la escasez del bien o servicio, así como también por su relevancia en términos financieros. Las preguntas que orientan la definición de este eslabón son:

*¿Cuánto personal trabaja en el proceso?*

*¿Cuál es el requerimiento de bienes y servicios?*

*¿Qué nivel de dificultad administrativa, logística o financiera tiene la adquisición del bien o servicio?*

Estos insumos se clasifican con el mismo criterio que luego se utilizará para la formulación presupuestaria; por tanto, son equivalentes a los incisos.



## INFORMACIÓN DE REFERENCIA

De acuerdo con el *Manual de Presupuesto Público* de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, la clasificación de insumos y su correspondiente definición resumida es la siguiente:

- PERSONAL: servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual. Las principales categorías que se utilizan son: Personal Permanente y Temporario.
- BIENES DE CONSUMO: materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Incluye la adquisición de bienes para su transformación y/o enajenación ulterior por aquellas entidades que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial y/o servicios, o por dependencias u organismos que vendan o distribuyan elementos adquiridos con fines promocionales luego de su exhibición en exposiciones, ferias, etc. Las principales características que deben reunir los bienes comprendidos en este inciso son: que por su naturaleza estén destinados al consumo final, intermedio, propio o de terceros, y que su tiempo de utilización sea relativamente corto, generalmente dentro del ejercicio.

Las principales categorías que se utilizan son: Productos alimenticios, agropecuarios y forestales / Textiles y vestuarios / Productos de papel, cartón e impresos / Productos de cuero y caucho / Productos químicos, combustibles y lubricantes / Productos de minerales no metálicos / Productos metálicos / Minerales / Otros bienes de consumo.

- SERVICIOS NO PERSONALES: servicios para el funcionamiento de los entes estatales destinados a la conservación y reparación de bienes de capital. Incluye asimismo los servicios utilizados en los

procesos productivos, por las entidades que desarrollan actividades de carácter comercial, industrial o servicios. Comprende: servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros, etc.

Las principales categorías que se utilizan son: Servicios básicos / Alquileres y Derechos / Mantenimiento, reparación y limpieza / Servicios técnicos y profesionales / Servicios comerciales y financieros / Publicidad y propaganda / Pasajes y viáticos / Impuestos, derechos, tasas y juicios / Otros Servicios.

- BIENES DE USO: adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo del sector público en un período dado siendo estos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. Incluye, asimismo, los activos intangibles. Deberán incluirse los gastos generados por la adquisición y construcción de bienes de uso propios y aquellos adquiridos o construidos para ser transferidos a terceros.

Las principales categorías que se utilizan son: Bienes preexistentes / Construcciones / Maquinaria y equipo / Equipo militar y de seguridad / Libros, revistas y otros elementos colecciónables / Obras de arte / Semovientes / Activos intangibles.

A continuación, se expresa una **matriz de relevamiento** que puede ser útil para la identificación de insumos en cada uno de los procesos y productos intermedios.



## HERRAMIENTAS

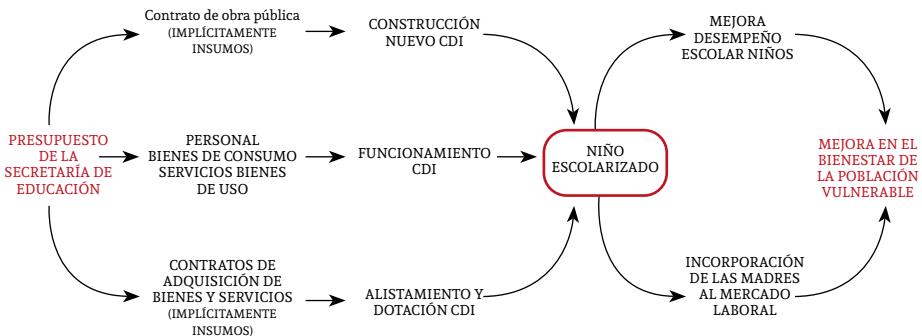
### Cuadro 2. Planilla de identificación de insumos por producto intermedio

| <b>Producto intermedio:</b> (completar una planilla para cada producto intermedio de nuestro programa de CDI, funcionamiento, alistamiento y construcción)   |              |        |                  |                          |   |      |
|--|--------------|--------|------------------|--------------------------|---|------|
| Categoría  | Subcategoría | Código | Unidad de medida | Cantidad (por trimestre) |   | Obs. |
|  |              |        |                  | 1                        | 2 |      |
| (1)  | (2)          | (3)    | (4)              |                          |   |      |
|  |              |        |                  |                          |   |      |
|  |              |        |                  |                          |   |      |
|  |              |        |                  |                          |   |      |
|  |              |        |                  |                          |   |      |
| (1) Ver categorías que se utilizan de acuerdo a manual o metodología de la Sec. de Hacienda Municipal.<br>(2) Ver subcategorías que se utilizan de acuerdo a manual o metodología de la Sec. de Hacienda Municipal.<br>(3) El código permite la identificación sintética de la categoría y subcategoría.<br>(4) La unidad de medida refleja la forma en la que el insumo es cuantificado (por ejemplo, horas hombre, litros, kilos, etc.). |              |        |                  |                          |   |      |

El resultado de esta tarea es identificar tanto cuantitativa como cualitativamente los insumos, lo cual, sumado a la previa definición del producto (en nuestro caso “niño escolarizado”) y sus productos intermedios, permiten dar cuenta de la asociación insumo-producto para el programa.

En el esquema a continuación se puede apreciar gráficamente esta asociación:

### Gráfico 4. Cadena de valor público (CVP) de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI)



Fuente: elaboración propia.

Esta asociación es el núcleo central del presupuesto por programas, cuya principal virtud es vincular los gastos a un determinado nivel de producción tanto intermedia como final. Finalmente, la pregunta a responder es:

***¿Cuántos recursos invertimos?***

***¿Cómo se distribuyen esos recursos en las diferentes actividades?***

El presupuesto por programas viabiliza esta respuesta a través de las “categorías programáticas”, proveyendo una estructura de asignación de gasto vinculada a la ejecución de determinados procesos (actividades y obras) y la provisión de productos y subproductos.



## APORTE CONCEPTUAL

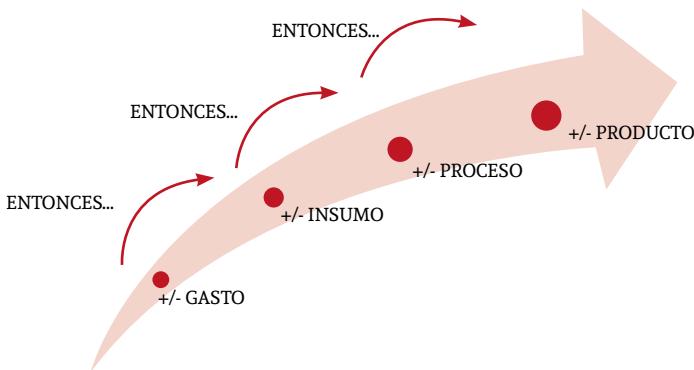
Para Martirene, "... las categorías programáticas expresan los procesos relevantes de la red de producción de la institución. Sirven para determinar la estructura básica de asignaciones presupuestarias, tanto físicas como financieras, permitiendo relacionar los fines con los medios. Constituyen además el ámbito en el cual se realiza el proceso de planificación (sobre todo el Plan Operativo Anual) y de programación presupuestaria y las demás etapas del ciclo presupuestario (ejecución, seguimiento y evaluación)" (2007: 36).

Esta vinculación plan-presupuesto es objeto de la siguiente fase, donde se definirán, en función de la CVP identificada, las aper- turas programáticas del presupuesto.

## Fase 2: las aperturas programáticas del presupuesto

La estructura programática permite la clara asociación de los insumos (que deben ser financiados con gasto público de acuerdo a una pauta de precio previamente establecida) a procesos (actividades presupuestarias) que contribuyen a un producto ofrecido a la comunidad (programa presupuestario).

**Gráfico 5. Relación insumo-producto**



Esta asociación es central, ya que el nivel de producción pública se encuentra claramente asociado al financiamiento. De esta forma, se puede escalar el nivel de producción en relación con la asignación presupuestaria.

## La estructura presupuestaria

Esta “estructura programática” se divide en categorías que expresan los distintos procesos y productos realizados por la institución; por lo tanto, asocia la CVP al presupuesto. Es importante que en la identificación de la CVP del programa se hayan considerado estas categorías, sobre todo niveles y nomencladores, para evitar inconvenientes a la hora de reflejar presupuestariamente los eslabones de la cadena.

A cada “producto” de la CVP le va a corresponder un “programa presupuestario”. De hecho, el programa se define en sí mismo como un producto. De esta forma, no hay programa sin definición de producto y, además, no hay producto sin definición de su indicador de producto.

Por otro lado, a cada producto intermedio relevante (definido como un “proceso de transformación” en la CVP) le va a corresponder una “actividad presupuestaria” o un “proyecto” si el proceso corresponde a un bien de capital (como puede ser la ampliación o incorporación de infraestructura o una tecnología innovadora con su correspondiente *hardware* y *software*, soporte logístico y técnico). A estas actividades y proyectos se les va a asociar la utilización de insumos identificados en la CVP.

De esta forma, nuestro presupuesto de CDI va a permitir **asociar tres elementos centrales** en la conducción de las organizaciones públicas:

1. El insumo con los procesos, los subproductos (intermedios), y estos con el producto final que recibe la comunidad o el beneficiario.

2. Los insumos, con el gasto incurrido en cada subproducto (intermedio) en la planificación presupuestaria en relación a una pauta de precio.
3. La cadena de responsabilización entre la conducción política de cada área y los mandos medios del municipio vinculado a dos aspectos: la programación financiera y el control de legalidad (metas financieras) y el logro de objetivos de políticas (metas físicas).

Las categorías programáticas se clasifican y estructuran horizontal y verticalmente de acuerdo a un modelo centralmente definido por el órgano rector, la secretaría de hacienda, que a la vez debe ser consistente con el utilizado por el nivel provincial de gobierno.



## INFORMACIÓN DE REFERENCIA

De acuerdo con el *Manual de Presupuesto Público* de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, las categorías programáticas relevantes son: programa, subprograma, actividad, proyecto y obra.

Programa: es la categoría principal o de mayor nivel, que se define como la categoría programática cuya producción es terminal de la red de acciones presupuestarias de una institución y expresa la contribución a un objetivo estratégico o resultado establecido en el Plan Estratégico y en conformidad con el Plan Operativo Anual aprobado. Puede contener otras categorías programáticas de menor nivel, como son las actividades específicas.

El Subprograma Presupuestario es una categoría programática que tiene una producción terminal, que desagrega o especifica la producción del programa al cual pertenece y que, por lo tanto, es parcial con relación a la del Programa.

Actividad: se le da el nombre genérico de Actividad a una categoría programática cuya producción es intermedia y, por lo tanto, constituye la condición de uno o varios productos terminales o intermedios. En función de su relación de condicionamiento con los programas, las actividades pueden ser:

Actividades Específicas: es una parte de un programa, siendo su producción intermedia una condición necesaria para la producción del mismo.

Actividades Comunes: son categorías programáticas cuyos productos intermedios condicionan dos o más programas de la institución.

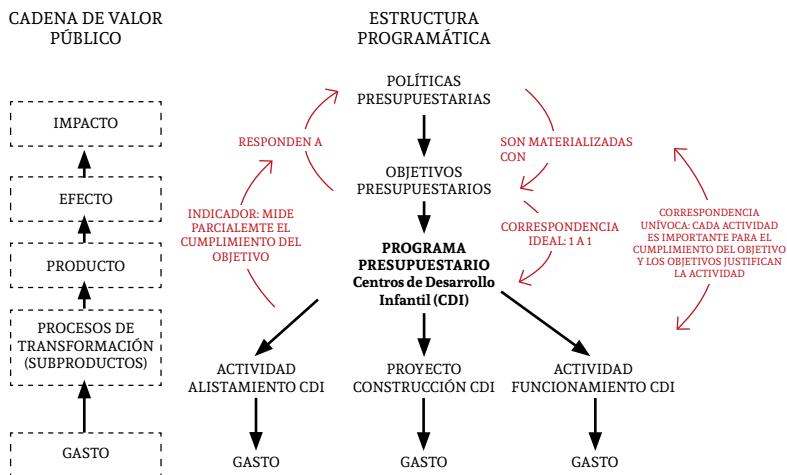
Actividades Centrales: la producción intermedia condiciona todos los programas de la institución. Por lo general son actividades centrales las de dirección superior de la institución, administración y control interno.

El Proyecto es la categoría programática que expresa la creación, ampliación o mejora de un medio de producción durable.

La Obra es otra categoría programática que integra un Proyecto pero que por sí misma no puede satisfacer la necesidad para la cual se ejecuta el proyecto.

En el siguiente gráfico se puede apreciar la vinculación entre la CVP y las categorías programáticas en el presupuesto de Centros de Desarrollo Infantil:

**Gráfico 6. Estructura programática y CVP de los CDI**



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, la jurisdicción que está realizando la formulación presupuestaria no solo tendrá bajo su responsabilidad el programa presupuestario de CDI, sino seguramente otros y, adicionalmente, deberá presupuestar el funcionamiento administrativo del área. Por ejemplo, la Secretaría de Educación debe administrar dos programas adicionales (llamados A y B) y su propio gasto administrativo. La estructura programática del presupuesto jurisdiccional tendría este esquema:

### Gráfico 7. Apertura programática de la Secretaría de Educación



Fuente: elaboración propia.

El criterio para abrir aperturas programáticas es el de **"relevancia"**. Existe un compromiso entre la necesidad de transparentar cada uno de los procesos de nuestra organización y el requerimiento de una gestión ágil, consistente con el personal técnico y los tiempos que requiere la resolución de alternativas de gestión inesperadas durante la ejecución presupuestaria.

#### Algunas recomendaciones para la definición de estas aperturas:

1. Tienen que ser las **suficientes** para reflejar con claridad y transparencia los procesos más importantes de nuestro programa.
2. Pero al mismo tiempo tienen que ser **relevantes financieramente**, de forma tal que el gasto asignado a esa apertura justifique su tratamiento en forma separada.

3. Deben permitir una **gestión presupuestaria dinámica**. Asignar a cada proceso una apertura puede provocar que luego, en la ejecución presupuestaria, se haga difícil reasignar partidas. Por tanto, se debería aplicar alguna regla práctica, por ejemplo, las actividades deberían ser más de 2 pero menos de 5.
4. Por otro lado, la Secretaría de Hacienda del municipio va a exigir  **simplicidad**, por la sencilla razón de que el programa es uno más de otros muchos que debe administrar centralmente.

Lo ideal en este caso es que la Secretaría de Hacienda establezca claramente las normas bajo las cuales se diseñarán y aprobarán las aperturas programáticas.

## La asignación del gasto

El desafío más importante para el formulador, una vez identificada correctamente la estructura específica del programa, es asignar correctamente los créditos presupuestarios de forma tal que reflejen fielmente el gasto asociado a dicha iniciativa.

Algunos ejemplos. Un vicio habitual, por defecto, es asignar el personal de los CDI a la Secretaría de Educación. O, al contrario, financiar personal administrativo en los CDI. En el caso de que se tenga personal que cumpla múltiples funciones, tanto en la administración central como en los CDI, se deberá prorrtear las horas para asignar las realmente trabajadas en el programa. Suele ocurrir lo mismo con los gastos corrientes en bienes y servicios, sobre todo en aquellos casos en los que se comparte el edificio.

## Los indicadores presupuestarios: metas físicas y financieras

Como se indicó *ad supra*, tanto en la identificación de la CVP como en su reflejo en la estructura programática, es importante definir indicadores. Los indicadores permiten superar la “nominatividad” inherente a toda definición conceptual de un fenómeno para pasar a cuantificar los mismos reduciendo la incertidumbre respecto al conocimiento de lo que se hace, con qué se hace y para qué se hace.



### APORTE CONCEPTUAL

Para Bonnefoy y Armijo: “*Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, es la siguiente: los indicadores de desempeño son medidas que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución. Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte*

” (2005: 45).

Hay productos más cuantificables que otros, pero todos los fenómenos son medibles en algún punto. Por eso, para medir se pueden utilizar escalas nominales, ordinales, de intervalo o de razón,

y cualquiera de ellas va a permitir reducir nuestra incertidumbre respecto a las características del programa que se está formulando.

En el siguiente gráfico se visualizan los indicadores más relevantes para la medición de un programa. No todos pueden ser identificados adecuadamente desde el inicio, pero sí es importante que los más relevantes para la medición del desempeño formen parte del set que se utilizará para formular el presupuesto:

### Gráfico 8. Tipos de indicadores



Fuente: elaboración propia.

Entonces, el indicador va a permitir identificar las metas financieras y físicas de nuestro programa. Tres preguntas que pueden ayudar a definir estas metas:

***¿Cómo puedo medir el nivel de asignación financiera consistente con el nivel de actividad?***

***¿Cómo mido lo que hago?***

***¿Cómo mido lo que proveo a la sociedad o al beneficiario?***

La organización debería tener una base de registros y de estadísticas mantenidas que posibiliten la elaboración de múltiples pero limitados indicadores para cada producto/impacto clave, tanto cuantitativos como cualitativos, así como también mediciones desde distintas perspectivas: proveedores, políticos, integrantes, etc., cuyas fuentes sean confiables y auditables.

No todos estos indicadores se asociarán luego al presupuesto, sino solo aquellos más relevantes para decidir, justificar y gestionar el programa con eficiencia y eficacia.

A modo de ejemplo, en el siguiente gráfico se aprecian propuestas de indicadores para el programa de CDI:

### Gráfico 9. Set de indicadores del programa CDI



Fuente: elaboración propia.

Típicamente, se le debe asociar al presupuesto al menos:

1. **Indicador de meta física de producto** para el programa, en nuestro caso “niño escolarizado”.
2. **Indicadores de meta física para cada actividad**, por ejemplo, aulas alistadas, servicios alistados, metros cuadrados refaccionados, aulas operativas, personal docente, personal no docente, personal directivo, metros cuadrados construidos, entre otros. Se hace notar que muchos de ellos requieren la definición de niveles de satisfacción.

3. **Metas financieras:** al menos utilizando la clasificación por incisos para cada actividad y su correspondiente clasificación económica (gastos corrientes o de capital).

Hasta aquí se cumplieron dos fases relevantes de la planificación presupuestaria: la identificación de la cadena de valor del programa y su vinculación con la estructura presupuestaria. La próxima fase gira en torno a determinar el horizonte de recursos con los que, a partir de los objetivos estratégicos y específicos identificados, se planificará el presupuesto para el año fiscal entrante.

## Fase 3: el cálculo de recursos

La tercera fase requiere, por parte de la conducción de la municipalidad y del organismo que formula el presupuesto del área, de cierta capacidad prospectiva. Esto es así en tanto en cuanto se deberá analizar y anticipar posibles escenarios futuros.

En relación con los recursos, en esos escenarios se definirán riesgos que pueden afectar el desempeño del programa. El grado de incertidumbre va a estar asociado al nivel decisional (jurisdiccional/municipal/provincial/nacional) y a la condición de libertad con la que se pueden comprometer (recursos afectados o de libre disponibilidad).

Es importante para el formulador sistematizar esta información (en la medida en que cuente con ella) para planificar estratégicamente su nivel de gasto. Se propone la utilización de esta matriz:



## HERRAMIENTAS

### Cuadro 3. Clasificación de recursos en relación con su incertidumbre

| NIVELES DECISIONALES (ORIGEN DE LOS RECURSOS) |  |                                     |   |  |
|---|--|-------------------------------------|---|--|
| INCERTIDUMBRE                                 | JURISDICCIONAL   | MUNICIPAL                           | PROVINCIAL  | NACIONAL                                   |
| NINGUNA                                       | Recaudación propia vinculada a <i>fundraising</i> , donaciones, contraprestaciones, etc. | Recaudación propia (tributaria).    |   |  |
| BAJA  |  | Recaudación propia (no tributaria). | Recursos de libre disponibilidad por coparticipación de impuestos y/o regalías. |  |
| MEDIA   |  | Recaudación propia afectada.        | Recursos afectados para gastos corrientes.                                      | Recursos afectados para gastos de capital. |
| ALTA  |  |                                     | Recursos afectados para gastos de capital.                                      | Recursos afectados para gastos corrientes. |

Fuente: elaboración propia.

Del ejemplo se deduce que hay recursos sobre los que se tiene más previsibilidad que sobre otros. Adaptar esta matriz de acuerdo a la evaluación situacional que realice la jurisdicción formuladora permitirá reforzar la planificación por escenarios sobre aquellos recursos con alta incertidumbre.

## La planificación por escenarios

La planificación por escenarios es un recurso valioso, que tiene el propósito de adecuar el presupuesto preliminar de cada área de gobierno a las restricciones financieras inherentes a todo proceso de formulación.

Para ello, es necesario que la autoridad financiera central (Secretaría de Hacienda) indique los escenarios alternativos de recursos que pueden desarrollarse en el año fiscal para el cual se está formulando, coherentes con las proyecciones macroeconómicas locales y, por tanto, con el proyecto de ordenanza tributaria. Asimismo, estos escenarios deberían incluir lo que se espera razonablemente del presupuesto provincial y nacional, de acuerdo con las estadísticas y bases de datos municipales y los acuerdos programáticos con los diferentes actores extrajurisdiccionales.

Es importante aclarar que el diseño de escenarios se hace en “términos reales”. Esto significa que la estimación del incremento o disminución de los recursos no considera el efecto inflacionario. Por ejemplo, el incremento del financiamiento va a permitir adquirir más insumos y proveer mayor cantidad o calidad del producto.

De esta forma, la Secretaría de Educación puede planificar el presupuesto considerando los niveles de **riesgos y oportunidades** vinculados a sus objetivos estratégicos.



## APORTE CONCEPTUAL

Para el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Gobierno del Perú, un riesgo “... es un evento o condición incierta que, de ocurrir, podría generar un impacto negativo en el sector o a la población que atiende. En contraste, una oportunidad es un evento o condición temporal que de aprovecharse podría generar un impacto positivo” (2013: 43).

Por ejemplo, se pueden **planificar cuatro escenarios**:

**Deseable:** los recursos disponibles van a ser superiores a los del año en curso y permitirán cumplir los objetivos de política en forma óptima, incrementando la cantidad y calidad de producto y avanzando en los proyectos de inversión (construcción de CDI o aulas adicionales).

**Óptimo:** los recursos disponibles van a ser superiores a los del año en curso, pero requerirán ajustes en los objetivos de política sin afectar el desempeño de los programas estratégicos. En este escenario se incrementa cuantitativamente la provisión de vacantes.

**Actual:** los recursos disponibles van a ser iguales a los del año en curso y no requerirán ajustes en los objetivos de política que afectaren significativamente el desempeño de los programas estratégicos. El escenario no permite el incremento de la cantidad o calidad de producto, pero se mantiene el desempeño del año en curso.

**Mínimo:** los recursos disponibles van a ser menores a los del año en curso y requerirán ajustes importantes o cancelaciones en los objetivos de política donde el desempeño de los programas estratégicos va a ser muy afectado, lo que hará que disminuya la cantidad y/o calidad del producto.

En el caso de que la Secretaría de Hacienda no informe los escenarios, la propia unidad organizativa puede desarrollarlos internamente utilizando el presupuesto vigente y estableciendo al menos dos escenarios alternativos que consideren la posibilidad de contar con más recursos (escenario de máxima) o menos (escenario de mínima) para aplicar al año entrante.



## APORTE CONCEPTUAL

Para Ossorio, "... resulta conveniente contar con un 'análisis de sensibilidad' respecto de posibles escenarios de cambios en el presupuesto y cómo los mismos impactarían en los resultados y productos que han sido comprometidos. De esta manera, se puede realizar una evaluación preliminar sobre los posibles condicionantes y, junto con el orden de prioridades establecido por la alta dirección, contar con una herramienta adicional que respalde la toma de decisiones en caso de producirse uno de los escenarios, permitiendo así un mejor criterio ante una eventual reasignación de gastos o una posible redefinición de los resultados a alcanzar" (2007: 8).

Los escenarios, a la vez de ser una herramienta útil para realizar la formulación en contexto de incertidumbre, permiten conducir la organización en la gestión propiamente dicha al tener predefinidos distintos cursos de acción de acuerdo a las restricciones tanto financieras como físicas y temporales en el que se desarrolla nuestro programa.

En el cuadro de la página siguiente se puede apreciar un esquema de definición de escenarios que, a modo de ejemplo, incluyen los recursos de jurisdicción propia y provincial/nacional, tanto como de libre disponibilidad.

A medida que la organización va adquiriendo pericia en la definición de escenarios, los mismos pueden ir incorporando ratios de medida que permitan realizar una evaluación más fina de la probabilidad con la que cada escenario se puede verificar en el futuro. Asimismo, la organización puede establecer *a priori* las estrategias para evaluar los riesgos y priorizar líneas de acción en función de mitigarlos, utilizando para ello herramientas como el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) y matrices de riesgo.

En la siguiente fase se planificará operativamente el programa considerando cada uno de los escenarios posibles, centrando el análisis en los insumos críticos (según relevancia económica), y el resto se formularía en forma global. Luego, los ajustes se realizan en aquellas categorías programáticas e insumos de menor prioridad estratégica.



## HERRAMIENTAS

**Cuadro 4. Definición de escenarios**

| TIPO DE RECURSOS  | ESCENARIOS |                |                   |                   |
|---|------------|----------------|-------------------|-------------------|
|   | DESEABLE   | ÓPTIMO         | MÍNIMO            | DEBAJO DEL MÍNIMO |
| Recaudación propia jurisdiccional                               | INCREMENTO | INCREMENTO     | INCREMENTO        | DECRECIMIENTO     |
| Recaudación propia municipal afectada al programa               | INCREMENTO | INCREMENTO     | IGUAL (ÓPTIMO)    | DECRECIMIENTO     |
| Recaudación propia municipal no afectada (libre disponibilidad) | INCREMENTO | INCREMENTO     | IGUAL (SUBÓPTIMO) | DECRECIMIENTO     |
| Coparticipación provincial de impuestos y/o regalías            | INCREMENTO | INCREMENTO     | IGUAL (SUBÓPTIMO) | DECRECIMIENTO     |
| Transferencias nacionales para obras delegadas                  | INCREMENTO | IGUAL (ÓPTIMO) | IGUAL (SUBÓPTIMO) | DECRECIMIENTO     |
| Aportes de organismos de crédito                                | INCREMENTO | IGUAL (ÓPTIMO) | IGUAL (SUBÓPTIMO) | DECRECIMIENTO     |

Fuente: elaboración propia.



## Fase 4: la definición del gasto presupuestario

Para recapitular, hasta aquí se han cumplido tres fases:

1. El discernimiento del **plan**, identificando cómo contribuye el programa que se está formulando a los objetivos de gobierno a través la CVP.
2. La asociación del plan de gobierno a la **estructura programática del presupuesto** y el desarrollo de **indicadores** tanto financieros como físicos.
3. La conjeta respecto a los **posibles escenarios de financiamiento**, en una actividad prospectiva que permite orientar la formulación teniendo en cuenta la restricción presupuestaria.

En esta fase se asocia el proyecto de **plan operativo anual (POA)** con el presupuesto público (PP) en un ejercicio de adaptación mutua.

Para el sector público municipal es relevante considerar que el plan operativo anual debe ser elaborado antes de su contrastación con la restricción presupuestaria, toda vez que la definición respecto a la disponibilidad de recursos para el año entrante se realiza una vez que los niveles nacional y provincial ya han indicado su

propia evaluación macroeconómica y han establecido el horizonte de recursos disponibles para los municipios, lo cual normalmente sucede casi a fin de año.

***Esta es la razón por la cual es tan importante para el sector público municipal incorporar la planificación por escenarios, ya que permite reducir la incertidumbre y adelantar temporalmente la vinculación plan-presupuesto.***



## **APORTE CONCEPTUAL**

Para Martirene, "... la conciliación entre el presupuesto y el plan operativo anual debe ser la consecuencia de la aplicación del método iterativo, que implica un ajuste, siempre en base a prioridades, del segundo a las posibilidades financieras y a la dotación de factores productivos (personal, capacidad instalada, etc.). No obstante, al principio, la formulación del plan operativo es anterior a la presupuestaria, porque en última instancia el mismo tiene su fuente primaria en el plan estratégico, pero, una vez fijados los límites y la distribución de los recursos financieros, se debe dar una cierta primacía del presupuesto sobre el plan operativo. Esta prelación está justificada, sin embargo, más por razones prácticas que teóricas, porque resulta más realista esperar a diseñar el plan operativo definitivo, en el nivel de detalle requerido por la técnica, después de que se conozcan las asignaciones presupuestarias. En tal sentido, se debe partir primero de un plan operativo provisorio, más agregado, hasta llegar al definitivo" (2007: 34).

## El plan operativo anual preliminar

El plan operativo anual define acciones, responsables, plazos y recursos necesarios para alcanzar los objetivos específicos y estratégicos.

Se trata, entonces, de determinar, a través de indicadores, cuáles son las metas por alcanzar durante el año en términos de impactos, efectos y nivel de producción pública. Este nivel de producción pública (el “producto” de la planificación operativa y presupuestaria) va a definir la realización de acciones (niveles de actividad) que modificarán, en el margen, la demanda de insumos y, por lo tanto, de financiamiento.

En esta etapa, el plan operativo preliminar se formula para cada uno de los escenarios de recursos. Se puede reflejar a través de una sencilla matriz de planeamiento estratégico para el programa de CDI:



## HERRAMIENTAS

**Tabla 1. Definición de metas del plan estratégico jurisdiccional**

| Programa:                                      |   | Centros de Desarrollo Infantil        |                               |          |        |        |        |
|--|---|---------------------------------------|-------------------------------|----------|--------|--------|--------|
| Objetivo estratégico                           | Indicador de impacto                                | Línea basal                           | Metas de acuerdo a escenarios |          |        |        | Mínimo |
|  |   |                                       | Deseable                      | Óptimo   | Actual |        |        |
| FORTALECIMIENTO DE LA TRAMA SOCIAL             | - Tasa de mujeres en PEA, empleadas y subempleadas. | 55%                                   | 60%                           | 57%      | 55%    | 53%    |        |
|  | - Tasa de niños escolarizados de 45 días a 3 años.  | 35%                                   | 40%                           | 37%      | 35%    | 32%    |        |
| Objetivos específicos                          |   | Indicador de efecto                   | Línea basal                   | Deseable | Óptimo | Actual | Mínimo |
| INCORPORACIÓN DE LAS MADRES AL MERCADO LABORAL |   | - % madres con servicio s/ demanda    | 55%                           | 65%      | 60%    | 55%    | 50%    |
| ESCOLARIZACIÓN TEMPRANA DE NIÑOS               |   | - % de niños escolarizados s/ demanda | 55%                           | 65%      | 60%    | 55%    | 50%    |
| Producto                                       | Indicador de producto                               | Línea basal                           | Deseable                      | Óptimo   | Actual | Mínimo |        |
| NIÑO ESCOLARIZADO                              | - Niño escolarizado                                 | 550                                   | 650                           | 600      | 550    | 500    |        |

Fuente: elaboración propia.

Algunas observaciones respecto a esta matriz de objetivos estratégicos:

### **1. El impacto y el efecto son relaciones estocásticas**

El impacto es objeto del planeamiento estratégico y, por lo tanto, condicionado tanto por determinantes ambientales (por ejemplo, el nivel de actividad económica) como también por el nivel de producto de otros programas estatales (por ejemplo, un programa de empleo o una iniciativa que dinamice un sector económico demandante de empleo femenino).

El efecto, si bien se encuentra más cercanamente vinculado a la ejecución del programa, va a depender también de factores que la organización no controla (dinámicas familiares, sociales o económicas) o no puede estimar (como ser la demanda oculta).

### **2. Evitar la tentación positivista**

Por tanto, la influencia del nivel de actividad de un programa sobre las variables socioeconómicas podrá ser aislado con relativa fiabilidad luego de algunos años de experiencia en la medición y determinación de esas dinámicas de causalidad.

### **3. Ningún plan sobrevive al primer contacto con el enemigo**

Aun así, siempre pueden suceder eventos totalmente fuera de cualquier previsión (la experiencia de la pandemia del COVID es un buen ejemplo de ello) y, por lo tanto, siempre es recomendable mantener cierto grado de prudencia respecto a estos efectos e impactos.

**4. A pesar de todo, tener los objetivos finales claros**

Lo importante, en todo caso, es dejarse guiar por los objetivos finales, evitando la autorreferencia del programa. Los resultados son lo que importa. Recordar la frase atribuida a Séneca: "No hay viento favorable para el que no sabe dónde va".

**5. Siempre se puede mejorar, aprender haciendo**

En ese sentido, los indicadores propuestos para exemplificar el programa CDI son muy cuantitativos, a medida que la cultura de planificación se va arraigando en la organización, seguramente se incorporarán indicadores cualitativos, como por ejemplo el desempeño escolar de los niños en el nivel primario y secundario, su inserción en el mercado laboral y/o universitario, etc.

De esta forma, de las metas estratégicas de la organización se derivan las operativas anuales, recorriendo la cadena de valor y tomando como punto de referencia la cuantía de producción pública asociada a cada nivel de recursos. Por ejemplo, se puede utilizar la siguiente matriz para ordenar la información para la actividad "construcción edilicia" del programa CDI:

**Tabla 2. Definición de metas del plan operativo jurisdiccional para la actividad “construcción edilicia”**

| Producto   | Indicador de producto                          | Línea basal | Deseable | Óptimo | Actual | Mínimo |
|--|--|-------------|----------|--------|--------|--------|
| NIÑO ESCOLARIZADO                                  | - Niño escolarizado                            | 550         | 650      | 600    | 550    | 500    |
| Actividades  | Indicador de producto intermedio               |             |          |        |        |        |
| CONSTRUCCIÓN EDILICIA                              | Metros cuadrados construidos (m <sup>2</sup> ) | 1000        | 1100     | 1050   | 1000   | 1000   |
| Acciones   | Indicador                                      |             |          |        |        |        |
| COMPLETAR OBRA 2 AULAS EN CDI “El sapito saltarín” | Cantidad de aulas entregadas para su uso       | 0           | 2        | 1      | 1      | 0      |
| CONTINUAR CONSTRUCCIÓN CDI “Delfín azul”           | % metros cuadrados certificados                | 0           | 100      | 50     | 0      | 0      |

Respecto a la matriz de planificación operativa de cada actividad, hay que tener en cuenta lo siguiente:

**1. Las relaciones gasto – insumo – producto son determinísticas**

En el ejemplo queda claro que hay una relación directa e incuestionable entre la cantidad de niños escolarizados y la disponibilidad de aulas, mobiliario, bienes de consumo y servicios, etc.

**2. Es importante no equivocarse en la definición de “producto”**

Es interesante observar que el “producto” es el punto de rotación y vínculo entre el planeamiento estratégico y el operativo. Sin una definición de producto adecuada, es improbable que se logre una adecuada mediación entre el plan estratégico y el operativo, así como tampoco se alcance la asociación entre largo plazo (objetivos de políticas) y corto plazo (formulación presupuestaria).

**3. Lo cualativo es relevante, pero difícil de medir**

A medida que se profundice la mirada sobre la gestión, se verá la necesidad de incorporar indicadores cualitativos. Un aula “alistada” puede ser simplemente un espacio cerrado con algún tipo de mobiliario mínimo o un verdadero centro de enseñanza-aprendizaje, con la tecnología óptima para cada tarea, los metros cuadrados necesarios por alumno para evitar el hacinamiento, con ratios de áreas de servicio sobre niños escolarizados que posibiliten plenamente las actividades de recreación y alimentación, con la cantidad recomendable de niños por maestra, etc.

**4. Es esencial analizar el desempeño del programa integralmente, evitando comparaciones falaces**

Obviamente, las características de calidad van a impactar en el gasto, y en los indicadores de eficiencia y eficacia de este. Además, algunas acciones presupuestadas no van a tener impacto en el nivel de producto y, por lo tanto, tampoco van a tener consecuencias en términos de efecto e impacto. Esto es así toda vez que hay acciones de desarrollo organizacional que requieren de más de un año fiscal para su concreción (por ejemplo, la construcción de un nuevo CDI, la adquisición de una nueva tecnología o la asistencia financiera a las maestras jardineras para realizar formación de grado o posgrado) pero que, sin embargo, amplían en el mediano y largo plazo la capacidad de producción del programa. De la misma manera que hubo acciones financiadas en años anteriores que impactan positivamente en el actual nivel de desempeño organizacional.

**5. El presupuesto plurianual es una necesidad insoslayable**

Es relevante considerar la posibilidad de que la planificación operativa considere la plurianualidad, indicando aquellos gastos que tendrán efectos en ejercicios futuros.

En esta fase de planificación operativa, se deben asociar los insumos críticos a cada uno de los niveles de producción, por actividad, tomando como referencia para determinar su variación marginal las acciones requeridas para satisfacerlo. Hay que recordar que estos insumos críticos identificados en la CVP (ver fase 1) deben seguir la categorización consistente con los incisos presupuestarios, para no incurrir en errores y omisiones en la formulación.

De esta forma, en el caso del programa CDI, se puede utilizar una matriz para resumir la información de las variaciones de insumos críticos de acuerdo al escenario y, por tanto, al nivel de actividad planificado:



## HERRAMIENTAS

**Tabla 3. Variación de insumos críticos para la actividad “construcción edilicia” del programa CDI**

| Producto                 | Indicador de producto                          | Línea basal | Deseable | Óptimo | Actual | Mínimo |
|--------------------------|--|-------------|----------|--------|--------|--------|
| NIÑO ESCOLARIZADO        | - Niño escolarizado                            | 550         | 650      | 600    | 550    | 500    |
| Actividades              | Indicador de producto intermedio               |             |          |        |        |        |
| CONSTRUCCIÓN EDILICIA    | Metros cuadrados construidos (m <sup>2</sup> ) | 1000        | 1100     | 1050   | 1000   | 1000   |
| <b>Insumos categoría</b> | <b>Insumos subcategoría</b>                    |             |          |        |        |        |
| PERSONAL                 | (1)  | (2)         | >10%     | >10%   | =      | =      |
| BIENES DE CONSUMO        | (1)  | (2)         | >25%     | >10%   | =      | <10%   |
| SERVICIOS NO PERSONALES  | (1)  | (2)         | >25%     | >10%   | =      | <25%   |
| BIENES DE USO            | (1)  | (2)         | >50%     | >30%   | =      | <50%   |

(1) De acuerdo al clasificador de incisos ejemplificado en el Cuadro 2, se debe abrir una línea para cada subcategoría que se quiera estimar.

(2) Cuantificar la utilización vigente de insumos con la unidad de medida consistente a la subcategoría.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en el ejemplo, los insumos críticos van a variar de acuerdo al nivel de producción, en forma directa y con relación a su utilización con una determinada tecnología productiva.

### **Algunas recomendaciones para realizar la asociación nivel de actividad-insumos:**

#### **1. Trabajar en el POA solo con los insumos críticos**

No es necesario incluir todos los insumos. Menos es más. Los insumos críticos son aquellos que, siendo relevantes financieramente y desde el punto de vista de su nivel de complejidad en la adquisición, varían con el nivel de producción.

#### **2. Es importante la vinculación insumo-proceso**

La organización debe tener medida y estandarizada la función de producción óptima. Esto significa que la relación entre el nivel de producción intermedia y la utilización de insumos no debe tener errores de apreciación, fundamentalmente porque no surge de un análisis “teórico” sino de la propia implementación del programa.

#### **3. Nuevamente, la calidad importa**

Aun así, el POA puede inducir mejoras en la eficiencia y cambios en la función de producción para incrementar la calidad (siempre que el escenario para el cual se está formulando lo permita). Adicionalmente, **el POA deberá indicar los niveles de responsabilidad inherentes a las áreas sustantivas y de apoyo** (presupuesto, compras, personal, logística, etc.) en el cumplimiento de acciones, actividades, nivel de producción y objetivos tanto específicos como estratégicos. Para simplificar la exposición, se puede usar un diagrama de responsabilización, como en el siguiente ejemplo para la actividad “construcción”:



## HERRAMIENTAS

### Cuadro 5. Matriz responsabilización para la actividad “construcción” del programa CDI

|                                |   |                   |                   |   |                   |                   |
|--------------------------------|---|-------------------|-------------------|---|-------------------|-------------------|
| Metas de producción por acción | A. COMPLETAR OBRA 2 AULAS EN CDI “El sapito saltarín” |                   |                   | B. CONTINUAR CONSTRUCCIÓN CDI “Delfín azul” |                   |                   |
| Funciones                      | Función 1 (sustantiva)                                | Función 2 (apoyo) | Función 3 (apoyo) | Función 1 (sustantiva)                      | Función 2 (apoyo) | Función 3 (apoyo) |
| Jerarquía 1                    | Resp. A.1   | Resp. A.2         | Resp. A.3         | Resp. B.1                                   | Resp. B.1         | Resp. B.1         |
| Jerarquía 2                    | ...   | ...               | ...               | ...   | ...               | ...               |
| Jerarquía 3                    | ...   | ...               | ...               | ...   | ...               | ...               |
| ...                            | ...   | ...               | ...               | ...   | ...               | ...               |

Fuente: elaboración propia.

Por último, el POA deberá incluir los plazos en los que esas acciones deben desarrollarse, con sus correspondientes hitos, usualmente asociados a un diagrama de Gantt, siguiendo el mismo criterio de clasificación de la CVP y de acuerdo al escenario para el cual se está planificando.

Este diagrama es importante por las relaciones de condicionalidad temporal mutua entre actividades en relación con el producto y, además, va a permitir posteriormente realizar la programación presupuestaria anual. Un esquema simplificado de un diagrama de Gantt se puede apreciar en el siguiente ejemplo:



## HERRAMIENTAS

**Cuadro 6. Diagrama de Gantt para la actividad “construcción” del programa CDI**

|  |   |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
|--|---|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|
| Programa: CDI                                      | Unidad ejecutora: Secretaría de Educación |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Actividad: Construcción edilicia                   | Escenario: óptimo                         |       |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
| Acciones   | Hitos                                     | Meses |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
|  |   | 1     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| COMPLETAR OBRA 2 AULAS EN CDI "El sapito saltarín" | 1.ª aula                                  | ■     | ■ |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
|  | 2.ª AULA                                  | ■     | ■ | ■ | ■ |   |   |   |   |   |    |    |    |
| CONTINUAR CONSTRUCCIÓN CDI "Delfín azul"           | 20%                                       | ■     | ■ | ■ |   |   |   |   |   |   |    |    |    |
|  | 50%                                       | ■     | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |   |   |   |    |    |    |
|  | 80%                                       | ■     | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |    |    |    |
|  | 100%                                      | ■     | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■  | ■  |    |

Fuente: elaboración propia.

## La definición presupuestaria preliminar

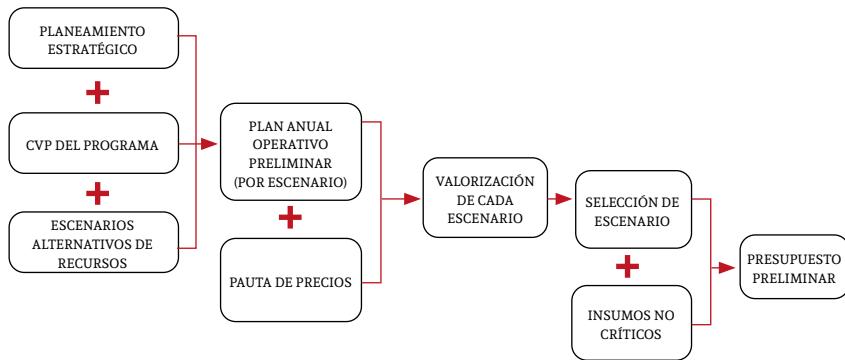
En el paso anterior se definieron las cantidades de insumos por escenario. Para avanzar en su valoración monetaria se requiere una “pauta de precio”, que debe ser provista por la Secretaría de Hacienda.

La pauta de precio es la estimación de la evolución del Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente al año para el cual se está presupuestando, lo que vulgarmente se denomina inflación esperada (aunque no necesariamente todo incremento de precios se puede caracterizar como inflación). Una organización con cierta gimnasia en la planificación tiene identificado su propio índice de precios, conformado por los bienes y servicios demandados habitualmente por el municipio. Un ejemplo de ello es que la pauta salarial no suele considerarse para la presupuestación, por obvios motivos vinculados a la negociación paritaria municipal.

Para recapitular, los insumos con los que se define el requerimiento financiero para nuestro programa son: la orientación estratégica, los escenarios alternativos de recursos, la CVP del programa, el POA preliminar para cada escenario y, finalmente, la pauta de precio.

Un esquema explicativo que resume lo desarrollado hasta ahora se puede apreciar en el siguiente gráfico:

### Gráfico 10. Proceso de definición del “presupuesto preliminar”



Fuente: elaboración propia.

Entonces, para cada escenario se cuenta con la variación del gasto asociada a una determinada satisfacción de objetivos.

El responsable jurisdiccional debe decidir cuál de los escenarios va a ser elevado como preliminar, teniendo en cuenta las indicaciones de la Secretaría de Hacienda respecto al escenario de más probable verificación, junto con el cumplimiento de los objetivos de política. Para el escenario seleccionado, se debe completar la presupuestario con los insumos no críticos.

En consecuencia, en esta decisión confluyen tanto los aspectos que hacen al sentido o propósito de la organización con el cumplimiento de objetivos estratégicos y específicos a través de un determinado nivel de producción pública como también el gasto incurrido en lograrlo.

Se puede incluir en el presupuesto preliminar un informe ejecutivo que indique al menos:

#### 1. Cumplimiento de objetivos de gobierno

Cumplimiento estimado de objetivos estratégicos y específicos de gobierno, vinculado a los impactos y efectos esperados de acuerdo al nivel de producción del programa.

**2. Cantidad de producción pública**

Niveles de producción y/o provisión de bienes y servicios, terminales y/o intermedios, incluyendo una sintética explicación y justificación de la metodología utilizada en la determinación de estos (explicitación de la CVP).

**3. Estrategia de desarrollo organizacional**

Propuestas de mejoras e inversiones para realizar con el fin de ampliar, mejorar, optimizar el funcionamiento del programa. Este ítem también debería incluir las reformas en los procedimientos y mejoras de gestión que permitan eficientizar el gasto.

**4. Compromisos para futuros presupuestos**

Identificación de los gastos que puedan comprometer ejercicios futuros (por ejemplo, el inicio de una obra que no se va a terminar durante el año fiscal).

**5. Fuentes de financiamiento**

La identificación de las fuentes de financiamiento de los gastos, como ser transferencias de afectación específica de otros niveles de gobierno, aportes de organismos, estimación de recaudación propia, actividades planificadas para captar contribuciones, donaciones o aportes voluntarios.

En relación con el aspecto “estratégico” de esta decisión, hay que considerar que el presupuesto de la jurisdicción va a ser elevado para que la Secretaría de Hacienda realice un análisis de optimalidad presupuestaria global. Esto significa que nuestro presupuesto de CDI va a tener que “competir” con el resto de los programas del municipio por un financiamiento siempre limitado. Es por eso por lo que la selección del escenario debe ser también un ejercicio de prudencia, en

el sentido de adaptación a las circunstancias políticas y de gestión, a la vez que de adecuación a las posibilidades de financiamiento. La búsqueda de efectividad en la defensa del presupuesto jurisdiccional va a ser central en la siguiente etapa de ajuste.

## **El ajuste a techos presupuestarios y el anteproyecto de presupuesto**

La contrastación del presupuesto preliminar del área con las posibilidades de financiamiento global puede dar como resultado que el “techo presupuestario” (límite al gasto jurisdiccional) sea inferior al requerimiento.

De tal forma que la secretaría deberá ajustar su presupuesto al límite establecido por Hacienda. Habitualmente, este límite es global, no por programa, lo que permite a la jurisdicción que formula distribuir el ajuste de acuerdo a prioridades y no en forma proporcional. Es relevante considerar que normalmente el ajuste a techos se debe realizar en muy poco tiempo.

En el caso de la Secretaría de Educación se puede ajustar:

- La actividad central (normalmente tareas de conducción, planificación y administración).
- El Programa A / B cualesquiera sean sus actividades específicas.
- O el programa CDI, ajustando alguna o todas las actividades específicas.

El criterio para el ajuste es siempre el de priorización por objetivos, siguiendo el camino contrario al del planeamiento, recorriendo

la cadena de valor de los gastos hasta las metas. El objetivo es penalizar en menor proporción las metas que lo que fue penalizado el gasto. Por lo tanto, se deben reducir los gastos menos prioritarios.

Esta actividad se realiza de forma eficiente si previamente el responsable del programa ha realizado la planificación operativa siguiendo el modelo de cadena de valor.

En consecuencia, el ajuste va a afectar los impactos y efectos buscados, lo cual debería desencadenar la discusión respecto a la contribución del programa al proyecto de gobierno. Esta discusión es central porque la Secretaría puede solicitar, en vistas de esa afección, que una parte del límite de financiamiento sea redefinido, lo que en la jerga se denomina “pedido de sobretecho”, justificado por los objetivos de bien público inherentes a la cadena de valor del programa.

Una vez aprobados (o no) los sobretechos y realizados los ajustes necesarios para la conformación del anteproyecto, finalmente queda a disposición del intendente para que, junto con el de las demás áreas del municipio, se consolide el proyecto de presupuesto municipal para ser presentado al Concejo Deliberante.

Una vez aprobado el presupuesto, el programa ya puede ser objeto del POA definitivo y comenzará la fase de implementación a partir de los primeros días de enero.

# Decálogo de buenas prácticas en formulación presupuestaria

- 1. CONOCER QUÉ SE HACE.** Definir la cadena de valor inherente a la actividad de cada secretaría. Con la determinación de la matriz insumo-producto, estructurar los programas presupuestarios para identificar en qué, cómo y para qué se gasta.
- 2. MIRAR MÁS ALLÁ.** Buscar la explicitación del proyecto de gobierno. Promover la apreciación y resolución estratégica y definir objetivos institucionales y organizacionales.
- 3. ORIENTARSE A OBJETIVOS.** Definir metas y comunicarlas para entusiasmar / comprometer / involucrar / consensuar / acordar con los agentes internos y externos de la organización.
- 4. PLANIFICAR EL CAMBIO.** Realizar una planificación operativa y presupuestaria realista en términos de recursos, pero desafiante en los objetivos de gestión.
- 5. ORGANIZAR Y ORDENAR LA GESTIÓN.** En el marco de las reformas para hacer consistente la gestión pública municipal con el paradigma vigente en la provincia y el municipio, definir claramente los procesos, sistemas y responsabilidades.

- 6. ESTRUCTURAR EL S3P (sistema de planeamiento, programación y presupuestación).** La formulación presupuestaria por programas debería coherir con un proceso presupuestario naturalmente más largo, ya que debe permitir incorporar la planificación operativa de las áreas del municipio al presupuesto.
- 7. CAPACITAR Y PROMOVER AL PERSONAL.** Incorporar conocimientos y habilidades para comprometer a las personas en el cambio de paradigma de gestión, para lograr, por este camino, una transformación en la cultura organizacional.
- 8. GESTIONAR CON EL PRESUPUESTO.** Convertir el presupuesto en la columna vertebral de la gestión pública es el único camino para revalorizar (y asumir los costos) el esfuerzo planificador.
- 9. CONTROLAR, MONITOREAR Y EVALUAR RESULTADOS.** Para retroalimentar la estrategia, el plan y la planificación operativa y presupuestaria.
- 10. RENDIR CUENTAS Y COMUNICAR ESTRATÉGICAMENTE.** Para construir legitimidad sobre la base de logros reales producto de la implementación de políticas públicas.

# Bibliografía

- Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile.
- Camporini, E. P. (2023). "Presupuesto municipal", en Arraiza, E. et al., *Manual de gestión municipal*, 3<sup>a</sup> edición revisada y ampliada, capítulo IV "Presupuesto municipal". Konrad Adenauer Stiftung y Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas, Buenos Aires.
- Marechal, L. (2008). *Cuaderno de navegación*. Seix Barral, Buenos Aires.
- Martirene, R. (2007). *Gestión por resultados y Presupuesto Público. Modelo de integración de un Plan Estratégico Institucional al Presupuesto Público orientado a Resultados*. XXI Seminario Nacional de Presupuesto Público, Mendoza.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Oficina Panamericana de la Salud, Washington DC.
- Mezones, F. (2005). "El valor público en los programas sociales: una aproximación práctica", en Repetto, F. (ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos desarrollo social en América Latina*. BID, Guatemala.
- Ossorio, A. (2007). *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.

Sotelo Maciel, A. J. (2012). *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. ASIP. Disponible en línea en <http://www.asip.org.ar>.



