



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Subsecretaría de Presupuesto



OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO
CIRCULAR N° 1 /09

**PARA CONOCIMIENTO DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
FINANCIEROS Y DIRECCIONES DE PRESUPUESTO**

Asunto: Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional.

Por la presente se remite un documento referido al Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional en el que se consideran los principales antecedentes nacionales e internacionales, características básicas, beneficios, características particulares, forma de superar los problemas que se presentan, etapas de elaboración, procedimiento operativo y aspectos conceptuales de la programación plurianual. Su aplicación está prevista en el cronograma para la elaboración del Presupuesto General de la Administración Nacional del Ejercicio 2010, continuando el proceso iniciado en 1999.

Con esta presentación, se espera que el Servicio Administrativo Financiero y la Dirección de Presupuesto respectiva tomen los recaudos necesarios para llevar adelante las tareas de formulación del presupuesto plurianual, dentro de las jurisdicciones, subjurisdicciones y entidades correspondientes, en conjunto con las unidades ejecutoras de programas, considerando especialmente la necesidad de formular el presupuesto preliminar en relación con el presupuesto plurianual.

Esta Circular sustituye la N° 3/98 de esta Oficina Nacional, y ha sido elaborada en función de lo normado por las Leyes Nros. 25.152 (artículos segundo, inciso e) y sexto) y 25.917 (artículos quinto a séptimo), referidas al Presupuesto Plurianual y la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, que establece las pautas básicas para el perfeccionamiento del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual.

BUENOS AIRES, 21 MAY 2009

Ltj. JOAQUIN D. ALPEROVICH
DIRECTOR NACIONAL DE LA
OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO



CIRCULAR N° 1

2009

PRESUPUESTO PLURIANUAL

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS
SECRETARÍA DE HACIENDA
SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO
OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO

Mayo de 2009

ÍNDICE



I.	INTRODUCCIÓN.....	1
II.	ANTECEDENTES NACIONALES.....	2
III.	ANTECEDENTES INTERNACIONALES	4
IV.	CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL	5
V.	BENEFICIOS DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL	6
	- Beneficios Macro	6
	- Beneficios Micro	10
VI.	CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL	12
	- Sustento legal.....	12
	- Alcance institucional del Presupuesto Plurianual	12
	- Funciones del Presupuesto Plurianual	13
VII.	FORMAS DE SUPERAR LOS PROBLEMAS QUE PRESENTA EL PRESUPUESTO PLURIANUAL	14
	- Formas de reducir la mayor carga administrativa.....	14
	- Formas para evitar que el Presupuesto Plurianual pierda utilidad	15
	- Formas para atenuar la desactualización de los valores monetarios	16
VIII.	ETAPAS DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL	17
	- Formulación de los Anteproyectos de Presupuesto Plurianual de las jurisdicciones y entidades	17
	- Elaboración y presentación del proyecto de Presupuesto Plurianual.....	20
	- Estructura del Presupuesto Plurianual	21



- Actualización del Presupuesto Plurianual..... 21

IX CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO OPERATIVO DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL 21

- Interrelación entre el Presupuesto Plurianual y el Presupuesto Preliminar 22
- Formularios a utilizar 23
- Seguimiento y análisis 24
- Ámbito de aplicación..... 25

X. CONSIDERACIONES FINALES 25

ANEXO. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL 27

- Secuencia lógica de la programación presupuestaria 27
- Complejidad y peculiaridades de los conceptos descriptos..... 30
- Programación Presupuestaria Plurianual y Planeamiento Estratégico..... 39



I. INTRODUCCIÓN

El **rápido crecimiento** en el tamaño de las economías públicas, ocurrido durante el siglo pasado y principios del presente, se produjo como consecuencia de haber incorporado numerosas funciones orientadas a la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la satisfacción de nuevas necesidades públicas. Como ejemplos de estas últimas podemos citar la construcción de la infraestructura económica, la provisión de educación y salud pública, de vivienda, y de nutrición infanto-juvenil, y la previsión y la seguridad social. La provisión de bienes y servicios públicos, correlativamente, se ha hecho crecientemente compleja.

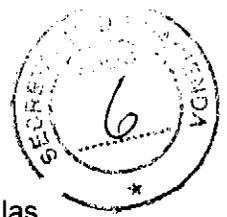
Como consecuencia de estos nuevos desarrollos, **resulta insuficiente** organizar el proceso presupuestario sobre una base anual. La misma se presenta limitada cuando lo que se necesita es proyectar las variables macro y micro fiscales sobre un horizonte de mediano plazo.

La **extensión del horizonte** presupuestario hace más evidente la necesidad de avanzar hacia una mayor integración del presupuesto nacional con el planeamiento estratégico. Esto se debe a que su aplicación demanda reasignaciones que sólo pueden ser efectuadas adecuadamente en un marco presupuestario de mediano plazo.

El **Presupuesto Plurianual** se justifica además en la necesidad de ampliar el horizonte de planeamiento del accionar del Estado, estimar y medir el impacto macroeconómico de la economía pública, donde se hace cada vez más notorio el peso creciente de los gastos sociales, cuyos programas muchas veces se cumplen o maduran en el mediano plazo, siendo insuficiente el período anual para saber si se están obteniendo los resultados esperados. Algo similar ocurre con la necesidad de darle un adecuado tratamiento a la naturaleza predominantemente plurianual de la inversión pública.

El Presupuesto Plurianual requiere la existencia de una política fiscal que señale a **mediano plazo** la senda de los agregados públicos. Para ello es necesario efectuar pronósticos macroeconómicos de mediano plazo y estimaciones de presupuestos venideros, presentados al Congreso Nacional cada año. La asignación de recursos a las jurisdicciones y entidades públicas cubre varios años, se compatibiliza globalmente y es el punto de partida de presupuestos futuros. Asimismo, las previsiones para el año base deben concordar con la aprobación legislativa del presupuesto nacional.

Entre las ventajas que es posible adjudicarle al Presupuesto Plurianual se encuentra la de incentivar a **pensar en un futuro** que va más allá de las urgencias de la coyuntura, permitiendo explicitar las características de los problemas fiscales y anticipar la visión de las dificultades que probablemente se presenten si no se toman determinados



recaudos. Además, el conocimiento de las restricciones financieras derivadas de las decisiones ya tomadas y de los contratos y obligaciones ya asumidas, condiciona la toma de nuevas decisiones en pro de nuevos gastos con fuerte impacto futuro y sin contar con el respectivo financiamiento.

La **perspectiva de mediano plazo** que caracteriza al Presupuesto Plurianual permite, con relación a la programación de los proyectos de inversión, estimar la incidencia en los presupuestos futuros de los costos de construcción, operación y mantenimiento de los nuevos proyectos y los necesarios para mantener los estatus de calidad obtenidos en la satisfacción de necesidades colectivas tales como la salud y la seguridad de la población.

Por otra parte, la existencia de una programación presupuestaria de mediano plazo, habilita a los organismos para planear plurianualmente sus operaciones al tener indicaciones sobre los fondos que podrían esperar tener a su disposición más allá del próximo Presupuesto Anual.

II. ANTECEDENTES NACIONALES

Al respecto cabe citar:

- **Constitución Nacional.** El artículo 75, inciso 8 se refiere al Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, que se efectuará en base al Programa General de Gobierno y Plan de Inversiones Públicas.
- **El artículo 15 de la Ley N° 24.156.** La Ley de Administración Financiera introduce con este artículo un horizonte de mediano plazo para el caso de créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios cuyo plazo de ejecución exceda el ejercicio financiero anual (contratos plurianuales).
- **La Ley N° 24.354 de Sistema Nacional de Inversiones Públicas** establece en su artículo 14 que el Plan Plurianual de Inversión Pública Nacional será información complementaria de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.
- **Las proyecciones plurianuales incluidas en el presupuesto 1998.** Para satisfacer la necesidad de un marco presupuestario de mediano plazo, ya en el proyecto de presupuesto nacional de 1998 se introdujeron proyecciones para el periodo 1998 - 2000. Esos datos eran los referidos al esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Nacional, expresados en moneda corriente y en términos del Producto Interno Bruto.



Asimismo se incluyeron proyecciones macroeconómicas. Las estimaciones de recursos y gastos se tradujeron también a cifras de caja. A efectos de reglamentar este aspecto plurianual del proceso presupuestario, **la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) dictó la Circular N° 3/1998.**

A partir de 1999, cada proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional incluye proyecciones financieras plurianuales (excepto 2005) y fue acompañado (excepto 2002), en fecha posterior, por un mensaje del Poder Ejecutivo Nacional que remite para el conocimiento del H. Congreso de la Nación el **Presupuesto Plurianual de tres años**. A partir del presupuesto 2004, con posterioridad a la aprobación del presupuesto anual, se actualiza el presupuesto plurianual sobre la base de los cambios establecidos por el Congreso Nacional en la aprobación de la Ley de Presupuesto, dando origen al **presupuesto plurianual actualizado**.

- **La Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal** en sus artículos segundo, inciso e) y sexto, establece la obligatoriedad por parte del Poder Ejecutivo Nacional de elaborar un presupuesto plurianual de al menos tres años que debe ser incorporado en el Mensaje de remisión del Presupuesto General de la Administración Nacional. Dicho presupuesto contendrá, como mínimo, lo siguiente:
 - a) Proyecciones de recursos por rubros;
 - b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
 - c) Programa de inversiones del período;
 - d) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
 - e) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
 - f) Acuerdos-programas celebrados y sus respectivos montos;
 - g) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

- **La Ley N° 25.917, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal**, establece la necesidad de que las jurisdicciones subnacionales coordinen sus procesos presupuestarios entre sí y con la Nación. En los artículos quinto a séptimo se refiere, en particular, a los presupuestos plurianuales, estableciéndose en el artículo sexto la obligación de dichas jurisdicciones de presentar a las respectivas legislaturas, antes del 30 de noviembre de cada año, las proyecciones del Presupuesto Plurianual para el próximo trienio.

- **La Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto** de la Secretaría de Hacienda del entonces Ministerio de Economía y Producción estableció las pautas básicas para el perfeccionamiento del Presupuesto Preliminar y del Presupuesto Plurianual, anunciando los lineamientos generales de las circulares



que sustituirían a la Circular N° 2/96 referida al Presupuesto Preliminar y a la Circular N° 3/98 de Presupuesto Plurianual.

- En armonía con estos antecedentes, anualmente se dicta una resolución del actual Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que establece el **cronograma para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional Anual y Plurianual** correspondiente.

III. ANTECEDENTES INTERNACIONALES

Son varios los países que han incorporado el Presupuesto Plurianual o, al menos Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo, a su sistema presupuestario. En general, se pueden identificar diferentes razones que motivaron su creación, pero el factor común que se encuentra en esa decisión se halla en la percepción de que el período anual resultaba insuficiente para una adecuada administración de los asuntos vinculados con las finanzas del Estado, en un contexto mundial altamente interdependiente y volátil que demandaba que cada país mostrara al resto del mundo que estaba en condiciones de controlarlas.

En un breve recorrido, se observa que no existe un modelo común, pero en general predomina la variante de que el Presupuesto Plurianual es indicativo y opera en la práctica como un complemento del Presupuesto anual, de carácter obligatorio. La experiencia internacional permite recoger una serie de enseñanzas, que aconsejan:

- La adopción de un itinerario de arriba abajo en lo referente a la programación macroeconómica y macrofiscal y a la definición de lineamientos estratégicos del plan del gobierno.
- La participación y compromiso de las máximas autoridades con la fijación de las prioridades del gasto.
- La adopción de un itinerario de abajo hacia arriba en lo referente a la programación microeconómica tanto financiera como física.
- El uso de indicadores de desempeño en un presupuesto orientado a resultados.
- Mayor flexibilidad en la ejecución, combinada con rendición de cuentas y control sobre resultados.
- La aplicación de un "método rotativo" de presupuesto plurianual, con seguimiento de los desvíos entre presupuestos sucesivos y entre éstos y su ejecución.



- La vinculación del Presupuesto Plurianual con las Reglas Fiscales, la Transparencia Fiscal y el Planeamiento Estratégico.

IV. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

El Presupuesto Plurianual es un instrumento que contiene la distribución entre las instituciones públicas, a nivel de programas, de los recursos financieros del Estado que se prevén recaudar en un período mayor al año, por lo general tres o más años, con sujeción a las prioridades del gobierno y al marco fiscal de mediano plazo.

El Presupuesto Plurianual puede tener carácter limitativo o indicativo. Es **limitativo** cuando las asignaciones financieras especificadas en una ley son, desde el punto de vista jurídico, límites o autorizaciones para gastar durante el período considerado.

La otra posibilidad es que las asignaciones tengan un carácter **referencial o indicativo**. En este caso, la limitación se remite al tradicional presupuesto anual. En este tipo de Presupuesto Plurianual, los importes consignados en el primer año coinciden con los del Presupuesto anual, al menos en los valores originalmente aprobados por el Poder Legislativo. Se suele llamar a esta forma Marco Presupuestario de Mediano Plazo.

Cuando el Presupuesto Plurianual tiene carácter limitativo, debe ser aprobado por ley. En cambio, al ser referencial no impone límites al gasto de índole legal, como lo hace el Presupuesto anual, no conteniendo, en consecuencia, la condición imperativa de las leyes. En este caso, el Poder Ejecutivo (dadas sus atribuciones como administrador general del país), puede formular y comunicar al Congreso un Presupuesto Plurianual para un determinado período, dándole carácter programático e intencional, cuyos elementos de mediano plazo solamente tendrán valor formal si oportunamente son confirmados en la respectiva Ley de Presupuesto anual.

Por otra parte, conviene **diferenciar** también al Presupuesto Plurianual de las Proyecciones Fiscales Plurianuales, porque a pesar de que tienen elementos comunes, como lo son las proyecciones multianuales de las variables macroeconómicas, no son instrumentos iguales. La diferencia específica está en los rasgos que se mencionan seguidamente.

- Aunque respetando al programa de gobierno y a los límites financieros del marco fiscal, la **distribución de las asignaciones plurianuales por instituciones y programas** tiene su origen en la programación **efectuada por las propias entidades**. En cambio, las proyecciones presupuestarias que comprenden al sector público por lo general las realizan las oficinas especializadas de los Ministerios de Economía o de Hacienda, sin la participación de las entidades. Es requisito del



Presupuesto Plurianual que la distribución programática de los gastos la realicen las entidades.

- Como ya se enunció, al incluir una distribución referencial del gasto público total, el Presupuesto Plurianual involucra al conjunto de las funciones del Estado y, en consecuencia, requiere que sea **acordado en una instancia superior del gobierno**. Las proyecciones plurianuales no estarían sujetas a este requisito.
- El Presupuesto Plurianual una vez informado al Congreso puede operar como un **condicionante para la aprobación** de medidas que generan gastos en los ejercicios futuros. Este aspecto cabe ser complementado con los mecanismos establecidos por el artículo 15 de la Ley N° 24.156.
- Una condición esencial del Presupuesto Plurianual es que su contenido debe ser expuesto al **conocimiento público**. Esta sujeción al principio de publicidad es inherente a cualquier presupuesto gubernamental, como institución propia del sistema representativo y republicano de gobierno. Esta condición no sólo deriva del principio de publicidad sino también de la necesidad que tiene el gobierno de conseguir algunas de las ventajas que tiene para su gestión el Presupuesto Plurianual.

V. BENEFICIOS DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

De acuerdo a lo señalado en la parte introductoria, el Presupuesto Plurianual procura superar las limitaciones que tiene el Presupuesto Anual, el cual tanto en la etapa de programación como en la de ejecución se limita al año calendario. Como se mencionaba en la Introducción, para una adecuada respuesta al conjunto de cuestiones que se plantean a los administradores públicos, este ciclo de vida del Presupuesto anual resulta excesivamente corto, en especial para las decisiones de mayor peso estructural. Sin embargo, en otros aspectos ambos instrumentos están diseñados para obtener beneficios similares. En lo que sigue, se hará una mención no exhaustiva de las ventajas del Presupuesto Plurianual.

A los fines meramente expositivos, conviene distinguir los beneficios que tienen una repercusión más global (macro) de aquellos que están referidos, sobre todo, a la gestión de las entidades (micro). La secuencia en que se exponen no implica una ordenación por prioridades.

Beneficios macro

- El Presupuesto Plurianual **estimula** a las autoridades a conocer, evaluar y -de ser necesario y factible- corregir el comportamiento fiscal más allá de la coyuntura, ya



que forma parte de las realidades cotidianas de los funcionarios con altas responsabilidades públicas, el estar excesivamente ocupados en temas coyunturales y en la solución de problemas que a veces tienen que ver más con las urgencias del momento que con su rango de importancia.

Por el contrario, la confección del Presupuesto Plurianual requiere situarse más allá de la coyuntura. Por eso, la necesidad de tener que elaborarlo constituye de por sí un acicate o estímulo a pensar más en las causas de los problemas y en las formas de resolverlos. Cuando la perspectiva de mediano plazo va ganando espacios en la agenda de los asuntos públicos, puede gestarse un círculo virtuoso que mejore paulatinamente la calidad de las respuestas del gobierno, minimizando los efectos no deseados de aquellos factores negativos ubicados fuera del alcance de intervención del gobierno.

La explicitación de los principales ejes de la acción programática del gobierno constituye en sí un enorme desafío porque requiere orientar las acciones cotidianas al cumplimiento de la plataforma de fines aprobada, disponiendo que los medios asignados converjan hacia los objetivos trazados. Ello supone la capacidad de neutralizar las inercias y usos y costumbres inconducentes, que por lo general están fuertemente arraigados en la administración pública. Estos desafíos se acrecientan cuando el gobierno debe armonizar o arbitrar las situaciones de conflicto entre objetivos, posibilitando algunos proyectos y desalentando otros en función de la escasez de los recursos con que cuenta.

En este sentido, la exigencia de preparar el Presupuesto Plurianual pone sobre la mesa de las autoridades una especie de fotografía ampliada de los flujos presupuestarios que abarcan un horizonte temporal más largo que el exigido en la preparación del Presupuesto anual, permitiendo avizorar los problemas con el tiempo que se necesita como para tomar medidas preventivas en forma temprana.

- El Presupuesto Plurianual, puede ser utilizado como un **freno** a la toma de decisiones sobre gastos sin financiamiento o medidas que pueden alterar negativamente el resultado fiscal.

Un aspecto particularmente sensible de la política fiscal es la administración de las cuentas de financiamiento. En un país con una significativa deuda pública o con una reducida capacidad de pago, las fuentes de financiamiento están restringidas y los responsables de administrar el Tesoro no tienen demasiadas opciones genuinas para cubrir las brechas financieras estacionales. Si no se quiere caer en situaciones crónicas de morosidad incrementando la deuda flotante y, como consecuencia de la misma, encareciendo las compras del Estado, resulta oportuno contar con mecanismos que faciliten la programación de corto y de mediano plazo del Tesoro, evitando la realización de nuevos gastos antes de que sean

irreversibles. Aunque no es el único, correspondiendo citar al respecto la programación de la ejecución, el Presupuesto Plurianual es también un instrumento útil en este sentido.

En presencia de un presupuesto plurianual, es posible aplicar como criterio general que toda iniciativa con relación a proyectos de inversión, contratos, convenios o medidas con impacto en presupuestos futuros, si quiere prosperar, debe ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo, expresado por el Presupuesto Plurianual. Aunque sea de carácter referencial, éste está mejor preparado que el presupuesto anual para administrar situaciones que comprometen gastos futuros. El principio de anualidad del presupuesto es insuficiente para resolver la viabilidad presupuestaria de una serie de casos que con bastante frecuencia se presentan en la realidad de la administración pública, por lo que habría que extender este principio al de periodicidad, que permite encuadrar presupuestos plurianuales y subanuales.

Dada la posibilidad de formalizar en la Administración Pública Nacional contrataciones plurianuales¹, contar con un Presupuesto Plurianual permite efectuar la verificación de si los **nuevos emprendimientos** (no autorizados previamente) se encuentran enmarcados dentro de los gastos previstos en el mismo. Además de los contratos, existen **otro tipo de decisiones** que también merecen ser tomadas con un horizonte plurianual, tal como:

- La reestructuración de regímenes vigentes que regulan o generan derechos u obligaciones a terceros que captan o aplican recursos públicos y que modifican en más o en menos el flujo futuro de ingresos y/o gastos. Son ejemplos los cambios impositivos, la modificación de la forma de liquidación de las pensiones, la afectación de ingresos de libre disponibilidad o el establecimiento de porcentajes fijos de participación de determinadas instituciones en el gasto total.
- Reclamos de índole salarial o previsional, que de por sí tienen generalizada incidencia en el gasto público.
- Reformas estructurales en los procedimientos de determinadas funciones del Estado, como cambios sustantivos en el régimen de seguridad o en la justicia, que implican la incorporación de nuevo personal, compra de equipos o necesidad de contar con mayores espacios físicos.
- Reestructuración o Refinanciación de la Deuda Pública y Obtención de Financiamiento.

¹ Esta posibilidad está regulada por el ya citado artículo 15 de la Ley N° 24.156.



- El Presupuesto Plurianual **atenúa la rigidez** de la estructura de gastos, permitiendo la reorientación de los ahorros producidos por la finalización de programas y proyectos.

En una estructura del gasto público con un alto porcentaje de rigidez, que caracteriza a la mayoría de los países, el enfoque plurianual amplía el reducido margen de discrecionalidad asignativa que se tiene con el presupuesto anual; en otras palabras, en una perspectiva plurianual se amplían los márgenes de flexibilidad para la aplicación alternativa de los recursos públicos.

Esto es así, porque en un horizonte más largo son más los programas o proyectos que terminan o las disposiciones que cumplen con su cometido, lo cual permite reasignar para otros fines los recursos liberados.

- El Presupuesto Plurianual da **mayor sustento** a las proyecciones fiscales plurianuales que se empleen en tratativas con Organismos Financieros Internacionales.

Uno de los requisitos esenciales de un Presupuesto Plurianual es que en su elaboración participen las entidades integrantes de la Administración Pública. Como ya se señaló, esto constituye una de las características que lo diferencian de las proyecciones fiscales realizadas desde las oficinas técnicas centrales.

- El Presupuesto Plurianual contribuye a **reducir la incertidumbre** del sector privado sobre el comportamiento futuro de las cuentas públicas, impulsando las inversiones, aunque no es el único requisito para ello.

Los flujos de ingresos, egresos y medios de financiamiento que dan forma al presupuesto gubernamental inciden de distintos modos sobre los integrantes de la sociedad. Repercuten en los contribuyentes y en los beneficiarios directos e indirectos de la aplicación de los ingresos provistos por aquéllos, entre los cuales se encuentran los proveedores y contratistas pertenecientes al sector privado, los tenedores de bonos de la deuda pública, los inversores internos y externos.

Por ejemplo, las decisiones de compra de títulos del gobierno, sobre todo de aquellos con una maduración mayor al año, toman en cuenta la capacidad de repago que tiene el mismo, necesitando para ello conocer la evolución de mediano plazo del resultado primario, o sea el saldo que queda de los ingresos para la atención del servicio de la deuda después de deducirle los gastos corrientes (sin intereses) y de capital.

La solvencia fiscal es una información relevante en el análisis de la fortaleza económica de un país, en tanto constituye uno de los fundamentos de la

economía. Cuando por medio de métodos de proyección de razonable consistencia y calidad, el gobierno muestra a los terceros el marco fiscal que procura sostener, está brindando una información significativa para la sociedad, agregando así elementos de aproximación a una realidad altamente interdependiente y volátil como lo es la economía actual.

Por otra parte, en una perspectiva más sectorial, el conocimiento de la distribución futura del gasto público entre las principales funciones gubernamentales, también permite a los proveedores y contratistas del Estado realizar previsiones de más largo alcance, en especial en lo referente a las decisiones de ampliación y mejoramiento de la infraestructura básica, que requiere mucha inversión en medios de producción de carácter privado.

Beneficios micro

Este tipo de beneficios incide especialmente en el ámbito interno de las entidades públicas.

- El Presupuesto Plurianual facilita el **seguimiento y cumplimiento** de los programas y proyectos de maduración plurianual. En lo que sigue se destacan algunos de ellos:
 - Ejecución de contratos de obras públicas con plazos de ejecución superiores al año, compra de grandes equipos o bienes de capital por parte de las instituciones públicas bajo el sistema de pago diferido, contratos de arrendamiento con el sistema de leasing, programas de gastos financiados mediante convenios de préstamos con organismos multilaterales.
 - Programas no permanentes que requieren un plazo de maduración mayor al año. En ausencia de un marco presupuestario plurianual, pueden tomarse decisiones de gasto con repercusión en los ejercicios futuros sin tener el financiamiento asegurado en los presupuestos de dichos ejercicios.

Tanto los proyectos de inversión como los programas plurianuales (que por lo general son de índole social, tales como los programas de lucha contra epidemias, el abatimiento de situaciones de emergencia en materia habitacional o de seguridad) no pueden ser concebidos y evaluados exclusivamente desde el punto de vista de los resultados finales² que se pueden obtener en un año. Como sus objetivos se cumplen en un período plurianual, este tipo de programas requieren hasta su finalización de una sostenida provisión de recursos financieros.

² Se entiende por resultado a la cuantificación de un objetivo final mediante un indicador representativo del cumplimiento del mismo (vg. porcentaje en que se reduce el nivel de indigencia), ampliando, en consecuencia, la definición aplicada a las metas de producto.



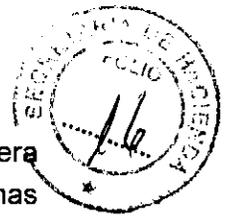
- **Reduce la incertidumbre** de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo. Aun en el caso del Presupuesto Plurianual indicativo, las previsiones que figuran en el documento pueden ser útiles a los organismos ejecutores para tener un concepto bastante aproximado de los recursos con los que podrían contar de mantenerse válidos en el futuro los supuestos político-económicos que sirvieron de base para la confección del mismo.
- Se adecua mejor que el presupuesto anual al **presupuesto orientado a resultados**. Por lo expresado anteriormente, el cumplimiento de los resultados por lo general insume más de un año. Por su mayor alcance temporal, el Presupuesto Plurianual está en condiciones de exponer de una manera más adecuada las relaciones entre los resultados y los productos de los programas y proyectos públicos.

De acuerdo con estas consideraciones y en la medida que las entidades vayan adquiriendo la debida práctica, el Presupuesto Plurianual puede ser útil para una mejor integración al sistema presupuestario del enfoque orientado a resultados

Estas consideraciones no implican que en un modelo presupuestario orientado a resultados el Presupuesto Plurianual sea una herramienta que deba sustituir al Presupuesto anual. Existen razones históricas, jurídicas, de conveniencia técnica, entre otras, que aconsejan mantener el principio de anualidad del presupuesto, como lo demuestra la práctica de la mayoría de los países. En tal sentido, el Presupuesto Plurianual serviría como **elemento de consulta**, que contribuya a mejorar la calidad y los fundamentos de las asignaciones anuales y, a su vez, también servirá de **guía para la confección del presupuesto preliminar**.

- Incentiva la práctica del **planeamiento estratégico dentro de las instituciones**. El planeamiento estratégico es básicamente un instrumento de programación del mediano plazo e implica la determinación de objetivos y resultados, asociar los recursos y las acciones necesarias para alcanzarlos y examinar los resultados de esas decisiones. Planeamiento estratégico y orientación a resultados son por otra parte enfoques que responden a un mismo modelo conceptual.

Siguiendo una secuencia lógica, el Presupuesto Plurianual a nivel institucional, por su parte, debería ser diseñado tomando en cuenta el Plan Estratégico de las entidades, en particular las más relevantes. Por eso, cuando una entidad no está acostumbrada al planeamiento estratégico, la introducción del Presupuesto Plurianual constituye un incentivo para desarrollarlo, favoreciendo las capacidades para programar y hacer proyecciones.



Una programación presupuestaria plurianual que no se proponga la mera repetición del presupuesto actual, seguramente planteará respuestas a las mismas preguntas que se hacen en la formulación de un plan estratégico, tales como: ¿cuál es la misión de la entidad?, ¿cuáles son los objetivos estratégicos y las metas?, ¿qué déficit institucionales, externos e internos, tiene la entidad para llevar a cabo su misión y cumplir sus objetivos y metas?, ¿cuáles son sus fortalezas?, ¿qué procedimientos son los más eficientes para llevar a cabo la misión?, ¿cuál es la capacidad instalada y qué debilidades tiene?, ¿cómo son los recursos humanos?.

En la práctica, para avanzar en esta línea se requiere usar el método iterativo, en donde el Planeamiento Estratégico debe ser revisado en función de las conclusiones derivadas de la programación presupuestaria plurianual, y así hasta llegar a compatibilizar, en un eje temporal, los fines reales con los medios presupuestarios.

VI. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

En la presente sección se hace una descripción de las principales características particulares del Presupuesto Plurianual relativas a los procedimientos a seguir en su elaboración.

Sustento legal

En todos los aspectos correspondientes al proceso de elaboración, remisión al Congreso, difusión y actualización del Presupuesto Plurianual serán de aplicación las normas jurídicas y técnicas (principios, criterios rectores, categorías programáticas, clasificaciones de gastos, etc.) presupuestarias del Sector Público Nacional.

En este sentido, lo indicado en el presente documento debe ser considerado como una extensión y complemento técnico de dichas regulaciones, que en nada contradicen a las normas existentes. En la actualidad, las disposiciones legales referidas al Presupuesto Plurianual, son las indicadas en el Capítulo II del presente.

Alcance institucional del Presupuesto Plurianual

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917) legisla sobre las entidades comprendidas dentro de la Administración Nacional, haciendo referencia a los fondos fiduciarios, a los entes excluidos del Presupuesto, a las empresas y sociedades del Estado Nacional, en sus diferentes tipos societarios. Por consiguiente, el alcance institucional del Presupuesto Plurianual deberá adecuarse, siguiendo lo que



se disponga para el Presupuesto anual, en función de la citada Ley. Ello no obsta que se impartan instrucciones relativas a la programación presupuestaria plurianual de los entes comentados.

Funciones del Presupuesto Plurianual

Como síntesis, se mencionan las funciones del Presupuesto Plurianual, que contienen de un modo genérico los beneficios descritos en el Capítulo V del presente documento.

- Función preventiva

Desde una perspectiva macro, durante el propio proceso de elaboración, la lectura de las proyecciones plurianuales iniciales permitirá identificar una serie de problemas que de no tomarse a tiempo las decisiones y recaudos necesarios muy probablemente puedan ocasionar perjuicios no deseados. Problemas habituales tales como la falta de financiamiento, exceso de gastos, demoras en los cronogramas aprobados, conflicto de objetivos, insuficiencia de opciones conducentes, etc., pueden ser resueltos de un modo más adecuado y eficiente cuando se toman recaudos de tipo preventivo.

Lo que resulta válido a nivel macro también lo es desde el punto de vista de las Entidades. Durante la tarea de programación de los gastos en vistas al cumplimiento de sus objetivos es posible descubrir en forma anticipada los problemas, lo cual permitirá tomar decisiones anticipatorias.

- Función asignativa

Como ya se mencionó, la programación de mediano plazo permite realizar con un horizonte más largo al del ejercicio fiscal, la asignación a nuevos programas o proyectos, o al fortalecimiento de los existentes, de los recursos liberados a causa del cumplimiento de los objetivos de determinados programas, proyectos o políticas públicas.

Esta readecuación del destino de los gastos puede hacerse dentro de las entidades o de una entidad a otra, según lo determine el cuadro de prioridades gubernamentales. De esta manera se puede orientar, en forma paulatina, la estructura de gastos hacia los objetivos del gobierno, disminuyendo la incidencia de los gastos rígidos en el total.

- Función limitativa

Una vez cerrado el Presupuesto Plurianual, la distribución del gasto a tres años, por Entidades, Programas, Fuentes de Financiamiento y Objeto del Gasto, sirve para conocer hasta dónde es posible pronunciarse a favor de nuevos gastos con incidencia en ejercicios futuros. Las decisiones de tomar medidas que impliquen reformas o



cambios en los ingresos (vg. reducción de alícuotas) o en los gastos (vg. incremento de salarios), la decisión de llevar adelante un nuevo programa, debe estar condicionada a la reducción de algún otro gasto incluido en el Presupuesto Plurianual, ya sea por reducción o eliminación de acciones actuales.

- **Función correctiva**

Asimismo, es conveniente efectuar el análisis de los desvíos producidos entre el Presupuesto Plurianual y los datos emergentes de la realidad. De esta forma se irán acumulando enseñanzas sobre el comportamiento de las variables que harán posible la realización de ajustes en los supuestos y criterios de proyección, lo que a su vez permitirá el perfeccionamiento de la capacidad de proyectar.

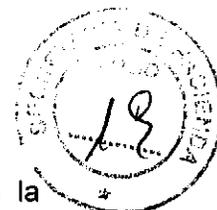
VII. FORMAS DE SUPERAR LOS PROBLEMAS QUE PRESENTA EL PRESUPUESTO PLURIANUAL

A continuación se identificarán algunos de los problemas que pueden presentarse al revalorizar la utilización de esta herramienta y las formas de resolverlos o al menos reducir sus consecuencias negativas.

Formas de reducir la mayor carga administrativa

Una forma de reducir la carga de trabajo que implica la confección del presupuesto plurianual es integrarlo como **parte del proceso de programación del anteproyecto de presupuesto anual**, tomando de éste los datos y decisiones que correspondan para evitar al máximo la superposición de tareas. Esta integración al proceso presupuestario convencional, tiene que hacerse diseñando un cronograma que permita cumplir acabadamente en tiempo y forma con ambos procesos, respetando la prioridad que tiene la confección del proyecto de ley de presupuesto.

De acuerdo con el enfoque que se plantea, en la perspectiva de una institución pública, el primer año (o sea el que se corresponde con el proyecto presupuestario anual) es una función del presupuesto de mediano plazo, el cual a su vez es una **función de sus objetivos y resultados estratégicos**. Es decir, que lo primero que debe intentarse clarificar son los objetivos y resultados a conseguir en el mediano plazo y desde esa plataforma llegar al presupuesto anual. Luego vendrá el filtro del financiamiento que puede obligar a reformular a aquéllos. Se trata en definitiva de un proceso de aproximaciones sucesivas, que en la medida que se va adquiriendo experiencia y la suficiente pericia se acortan los tiempos y disminuyen los esfuerzos dedicados a las tareas de programación.



Otro recurso que permite reducir la carga administrativa, teniendo en cuenta la finalidad del presupuesto plurianual, es estructurarlo con una **apertura agregada** de los gastos del clasificador por objeto, dejando de lado aperturas más desagregadas utilizadas en el presupuesto anual, ello sin perjuicio del empleo de otros clasificadores relevantes. Esto es así, porque el Presupuesto Plurianual debe reflejar una visión panorámica y sintética de las características más significativas de las cuentas públicas, sin entrar en detalles que dificultan la visión de conjunto de las cifras. Además, debe tenerse en cuenta que dicho instrumento no forma parte del proceso administrativo de ejecución de los créditos presupuestarios, que demanda aperturas de gastos más detalladas.

Por último, **las actualizaciones** que tenga el Presupuesto Plurianual deben ser pocas y relevantes. Esto evitará el trabajo de hacer innumerables reformas en el primer año del mismo, que coincide con el ejercicio corriente, a partir de su entrada en vigencia. Muchas de las numerosas modificaciones que tiene el presupuesto anual, no son significativas y, salvo excepciones, no tienen la identidad suficiente como para cambiar la estructura general de ingresos y gastos. Sin perjuicio de lo dicho, una actualización que debe hacerse en el Presupuesto Plurianual, es la que deriva de los cambios introducidos por el Congreso al proyecto de ley de presupuesto del Ejecutivo.

Formas para evitar que el Presupuesto Plurianual pierda utilidad

El Presupuesto Plurianual tiene carácter indicativo, no es un instrumento de uso obligatorio en la etapa de ejecución de los gastos; por lo tanto su utilidad depende mucho del uso que del mismo hagan los principales destinatarios (autoridades ejecutivas, legisladores, niveles técnicos de conducción superior, especialistas en temas presupuestarios, organismos de control ciudadano, sector privado, etc.).

De este conjunto de usuarios, las autoridades ejecutivas y los funcionarios técnicos involucrados en su elaboración son especialmente importantes, porque de ellos depende la **calidad del instrumento**, lo cual condicionará el concepto que del mismo tenga el resto de usuarios, en donde la mera presunción de que el documento contiene errores o las proyecciones no son sólidas será un motivo de desprestigio.

Esto no debe ser interpretado como que los pronósticos contenidos en el Presupuesto Plurianual tienen que tener niveles de acierto imposibles de darse en un contexto cambiante y de marcada volatilidad. En economías altamente vulnerables y con amplios márgenes de inestabilidad, los desvíos que se produzcan tienen que ser, por fuerza de las circunstancias, más amplios que el que se da en los países con mayor estabilidad económica.

Resulta razonable, entonces, hacer una lectura circunstanciada de las **características salientes** de la información que se expone en el documento del Presupuesto



Plurianual e identificar los principales riesgos y factores de desestabilización, sin quedarse en cuestiones de menor relevancia.

Por otra parte, es de mucha utilidad extraer **enseñanzas de los errores** de cálculo o de apreciación cometidos en la construcción del Presupuesto Plurianual, actividad que muchas veces es el único método de aprendizaje.

La forma de reducir los problemas señalados es la **activa participación de las autoridades** y directores, tanto de la administración central como de las entidades descentralizadas, en la formulación de las orientaciones básicas para la confección del Presupuesto Plurianual. Esta participación será viable en la medida que esta herramienta sea entendida como una pieza más del instrumental de ayuda con que disponen para dominar con cierta posibilidad de éxito las turbulencias propias de la coyuntura.

Formas para atenuar la desactualización de los valores monetarios

Las previsiones presupuestarias, sean anuales o plurianuales, se desactualizan cuando se opera en un ambiente inestable, por razones de inflación, cambios en los precios relativos, vulnerabilidad a los shock externos, etc. Estos factores constituyen uno de los motivos de los cambios que sufre el presupuesto anual a partir del momento de su aprobación.

Para atenuar los efectos sobre los presupuestos, existen opiniones que recomiendan que las cifras se expresen a precios constantes. No obstante, esta postura presenta inconvenientes prácticamente insalvables al no tomar en cuenta la evolución de los recursos. Por otra parte, desde el punto de vista de la realidad administrativa la solución, que conlleva a posteriori la aplicación del mecanismo de la indexación, no tiene en cuenta que hay gastos que no están "atados" a los precios sino a las decisiones de política³.

Otro recaudo sería expresar los montos del Presupuesto Plurianual, en términos del Producto Bruto Interno. Tampoco esta alternativa constituye una buena solución, porque ni los ingresos ni los gastos públicos se mueven en forma directamente proporcional a la trayectoria del PIB.⁴

Dados estos inconvenientes, se considera adecuado que las asignaciones monetarias contenidas en el Presupuesto Plurianual, **sean consideradas e interpretadas como si estuvieran en valores corrientes de los respectivos ejercicios**. Esto no significa

³ Otra razón adicional para no hacerlo es quitar argumentos a los reclamos de aumentos presupuestarios para cubrir los efectos de la inflación. Un ejemplo claro de esto es el Reino Unido en los años 70, en donde, la experiencia de hacer proyecciones multianuales en términos reales no fue positiva, debido a que las autoridades fiscales tenían presiones de las agencias para la actualización de los gastos en un contexto de inflación acelerada.

⁴ Tanto en algunos ingresos como en algunos gastos existen relaciones causales con el PIB, pero con diferentes elasticidades. Además, se presenta una fuerte rigidez del gasto a la baja cuando disminuye el nivel de actividad.



que en la determinación de los flujos de ingresos y gastos, todos los rubros deben ajustarse en consonancia con la dinámica prevista para las variables macroeconómicas (PIB, Índice de Precios al Consumidor, Exportaciones, Importaciones, tasa de interés, tipo de cambio, etc.).

VIII. ETAPAS DE ELABORACION DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

Las principales etapas que conforman el proceso de formulación del presupuesto plurianual, en el ámbito del Poder Ejecutivo, son las siguientes:

- Formulación de los lineamientos generales y estratégicos para la elaboración del Presupuesto Nacional para el próximo ejercicio y para el período plurianual.
- Capacitación de funcionarios y agentes participantes en el proceso de preparación y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto y Presupuesto plurianual.
- Formulación del Presupuesto Preliminar de las jurisdicciones y entidades, en forma trianual y desagregado por año, como instrumento auxiliar para la preparación de los anteproyectos de las mismas y para la justificación de eventuales requerimientos de gastos que sobrepasen a los límites financieros establecidos por las autoridades presupuestarias.
- Elaboración, aprobación y comunicación a las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional de los límites para gastar (techos), para el próximo ejercicio y para los dos años subsiguientes.
- Formulación, por parte del titular de la jurisdicción, del anteproyecto de presupuesto de los organismos centralizados y descentralizados que le dependen, para el próximo ejercicio y para el trienio.
- Preparación y remisión al Congreso por parte del Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, del Plan Nacional de Inversiones Públicas del trienio y del Presupuesto Plurianual de la Administración Nacional.

Formulación de los Anteproyectos de Presupuesto Plurianual de las Jurisdicciones y Entidades

Las Jurisdicciones deben iniciar el proceso de programación presupuestaria en base a **Lineamientos estratégicos** de mediano plazo para los próximos años. Estos lineamientos deberían contener:



- La política gubernamental.
- Indicadores de resultados estratégicos de mediano plazo.
- El marco fiscal proyectado para el trienio.
- Una distribución referencial de los gastos, como base para la formulación del Presupuesto Preliminar por parte de las jurisdicciones y de los Techos para el trienio, abierta por jurisdicción, subjurisdicción y entidad descentralizada, por programas y categorías equivalentes, por fuente de financiamiento y por grandes rubros de la clasificación por objeto del gasto, según el último presupuesto plurianual.
- Directivas para la mejora en la gestión pública, incluyendo la orientación a resultados, la evaluación de la gestión y la rendición de cuentas.

En función de dichos lineamientos comienza el trabajo de formulación del **Presupuesto Preliminar** en las Jurisdicciones y Entidades, que se realiza según las normas del Presupuesto Preliminar a las que se remite.

El proceso de **elaboración de los anteproyectos** jurisdiccionales, anual y plurianual, continúa cuando éstas reciben la comunicación de los techos. Los **techos** que se asignan a cada jurisdicción son consistentes con las posibilidades de financiamiento que fueron proyectadas para el período a presupuestar y elaborados siguiendo la metodología vigente conforme el cronograma aprobado por resolución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas.

Es muy importante comprender que los techos están expresados en cifras agregadas. Esta característica global que tienen los techos le otorga a las jurisdicciones y entidades un importante **margen de flexibilidad para la distribución programática** de los mismos. De acuerdo a la forma en que actualmente se presentan, esta distribución se detalla en cuatro clasificaciones combinadas: la clasificación institucional que desagrega el gasto por jurisdicciones, subjurisdicciones, entidades descentralizadas e instituciones de la seguridad social; la clasificación económica que expresa la composición del gasto en corriente, de capital y aplicaciones financieras; la clasificación por objeto del gasto que detalla los mismos a nivel de inciso y algunas partidas principales de las transferencias, y la clasificación por fuente de financiamiento, que discrimina los gastos financiados por el Tesoro Nacional, Recursos Afectados, Recursos Propios de Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, Transferencias y Uso del Crédito, interno o externo.

Asimismo, es importante reiterar que la rigidez estructural que tiene el gasto público en un horizonte de corto plazo, se atenúa en el mediano plazo, ya sea por la finalización de los proyectos de inversión, la terminación de programas, la posibilidad de modificar las normas o políticas vigentes o por la simple reasignación de los factores productivos y recursos disponibles.



Durante la etapa de elaboración de los techos y con anterioridad a la definición de los mismos, es importante la realización de reuniones en la Jefatura de Gabinete, para que los funcionarios de las diferentes jurisdicciones tengan la oportunidad de exponer, con el respaldo que les brinda el Presupuesto Preliminar, **cuáles son los principales problemas presupuestarios** recapitulados para los próximos ejercicios.

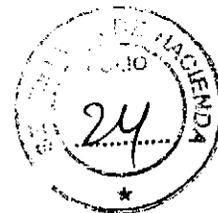
Una vez recibidos los techos para el próximo ejercicio y años subsiguientes, la unidad de presupuesto de la jurisdicción, preferentemente contando con la colaboración de los técnicos en planeamiento, es la responsable de la recolección, procesamiento, análisis y sistematización de la información contenida en el Presupuesto Preliminar y de la presentación de la misma al responsable de la jurisdicción, de modo que éste pueda conocer y evaluar los datos relevantes para las **decisiones fundamentales** vinculadas con el anteproyecto de presupuesto y presupuesto plurianual.

El responsable de la jurisdicción debe **distribuir el límite financiero** entre las diferentes categorías programáticas, tomando como base la información del Presupuesto Preliminar. La distribución se deberá realizar mostrando las prioridades determinadas en su momento por dicho responsable. Una vez confeccionado el Anteproyecto de Presupuesto anual, se realizará la distribución de los límites correspondientes a los dos años subsiguientes en función de dichas prioridades y manteniendo la lógica continuidad de los diferentes programas. De esta forma quedará definido el **anteproyecto de Presupuesto Plurianual de la jurisdicción**.

En el caso de que la autoridad jurisdiccional haya considerado necesario solicitar **requerimientos adicionales** de gastos para el próximo ejercicio, deberá analizar cómo inciden éstos en los dos años subsiguientes, de manera de evaluar si procede también incluir requerimientos por sobre los techos comunicados en dichos años, cuando esto resulte imprescindible para la concreción de los resultados esperados.

A estos fines es importante **elaborar información** que contenga los programas de la jurisdicción (que incluya también a los programas de las entidades), el presupuesto actual, el anteproyecto para el año próximo determinado por el responsable de la jurisdicción y el adecuado al techo comunicado, los anteproyectos de los dos años subsiguientes definidos en función del anteproyecto del primer año del período y de los techos. En esta información de carácter gerencial, deben quedar expuestas con la mayor claridad posible las relaciones entre los objetivos/resultados y los productos y entre éstos y las asignaciones financieras de los programas.

Con relación a las diferentes fuentes de financiamiento que una institución tiene para cubrir sus gastos, cabe aclarar que la discriminación de los gastos según las fuentes no cambia el enfoque general del proceso de asignación de gastos, aunque le ocasiona cierta rigidez.



Una vez resuelto el anteproyecto y el presupuesto plurianual, la Dirección de Presupuesto de la Jurisdicción contará con todos los elementos indispensables como para preparar la documentación, planillas y soporte informático del **Anteproyecto de Presupuesto Jurisdiccional Anual y Plurianual**.

Elaboración y presentación del proyecto de Presupuesto Plurianual

Los anteproyectos de Presupuesto Plurianual deben ser presentados a la Secretaría de Hacienda (Oficina Nacional de Presupuesto) mediante nota de las autoridades responsables de las Entidades.

Recibida la información, la Oficina Nacional de Presupuesto debe iniciar la etapa de elaboración del **Proyecto de Presupuesto Plurianual** para el período considerado, aplicando los procedimientos y conocimientos que le son propios a su función.

En la consideración de los anteproyectos, dentro de las pautas del marco fiscal, se deberá analizar especialmente la consistencia existente entre los objetivos/resultados, fundamentalmente los de carácter estratégico, las metas de provisión pública prevista y las asignaciones financieras. Dentro de este análisis se deberán identificar especialmente los mayores gastos originados en la iniciación o refuerzo de programas, subprogramas, actividades y proyectos, procurando que se produzca una reasignación convergente con los objetivos y prioridades del gobierno nacional. Con relación a los proyectos de inversión pública, en esta etapa se deberá considerar especialmente que el Presupuesto Plurianual y el Plan Plurianual de Inversiones Públicas sean consistentes entre sí.

Finalizado el análisis, la Oficina Nacional de Presupuesto brindará información al Subsecretario de Presupuesto para la toma de decisiones por parte de las Autoridades, exponiendo las principales modificaciones a realizar en los anteproyectos para adecuarlos a los lineamientos impartidos oportunamente y hacerlos compatibles con el marco fiscal, incluyendo recomendaciones sobre el modo de proceder para atender en todo o en parte los eventuales gastos adicionales solicitados.

Una vez incorporadas las modificaciones resueltas por las Autoridades correspondientes, se procederá a elaborar y **remite el Proyecto de Presupuesto Plurianual** para el próximo trienio para la consideración del Secretario de Hacienda, y así sucesivamente hasta la instancia del Jefe de Gabinete de Ministros. Una vez definido el Presupuesto Plurianual será enviado al Congreso de la Nación, mediante un **mensaje de remisión**.



Estructura del Presupuesto Plurianual

Los aspectos principales del **contenido del Presupuesto Plurianual** son:

- Lineamientos Generales de la política presupuestaria de mediano plazo.
- Consideraciones acerca de las pautas y los supuestos tenidos en cuenta en las proyecciones del Presupuesto Plurianual.
- Cuadro de variables macroeconómicas para el trienio.
- Marco fiscal conformado por el sendero de metas fiscales plurianuales del consolidado de la Administración Nacional y del Sector Público Nacional, tales como el Resultado Primario, el Resultado Financiero (superávit o déficit presupuestario) y su financiamiento.
- Cuadro Consolidado Financiero de la Administración Nacional y del Sector Público Nacional, para el trienio (Ingresos, Gastos, Resultados y Financiamiento).
- Cuadros consolidados plurianuales de las distribuciones funcional e institucional del gasto de la Administración Nacional para el trienio.
- Presentación de las prioridades y principales resultados previstos por la acción de gobierno en el período considerado.
- Cuadros analíticos del gasto correspondiente al período considerado, abierto por jurisdicciones y entidades, por programas, metas de producto y de resultado y por fuentes de financiamiento.
- Programación de la inversión real directa por organismo y principales proyectos.
- Gastos que se prevé financiar con préstamos de organismos internacionales de crédito.
- Proyección de la Seguridad Social.
- Proyección del perfil de vencimientos del servicio de la deuda pública e indicadores de sostenibilidad de la deuda.

Actualización del Presupuesto Plurianual

La actualización del Presupuesto Plurianual consiste en la adecuación del Presupuesto Plurianual a los cambios introducidos por el Congreso Nacional al proyecto de ley de presupuesto del próximo ejercicio. En consecuencia, una vez sancionada la Ley de Presupuesto, se trasladan los cambios al primer año del Presupuesto Plurianual y, si correspondiere, a los restantes ejercicios.

IX. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO OPERATIVO DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

La formulación del Presupuesto Plurianual por parte de las jurisdicciones y entidades debe entenderse como un **proceso continuo de programación de mediano plazo** de la información física y financiera del presupuesto institucional y no como una



actividad estacional del cronograma al momento de elaborarse los anteproyectos de presupuesto que se discontinúa hasta el próximo ejercicio.

En ese sentido, el Presupuesto Plurianual de la institución se convierte en una herramienta de **utilidad en distintas instancias** del cronograma de formulación del presupuesto del próximo trienio, a saber, en la elaboración del Presupuesto Preliminar, de los techos presupuestarios y del anteproyecto de presupuesto, a la vez que es preciso efectuar los ajustes pertinentes a los fines de su actualización.

Con respecto a estos aspectos caber realizar consideraciones en particular. En primer lugar, el Presupuesto Plurianual se operará bajo la técnica de los techos presupuestarios como en el Presupuesto Anual, o sea se establecerán **techos presupuestarios plurianuales**, elaborándose y comunicándose en forma integrada y compartiendo la respectiva actividad del cronograma de formulación.

En este aspecto se plantea una interrelación que resulta de interés implementar operativamente y es que **el segundo año del Presupuesto Plurianual vigente sea tomado como una referencia para la elaboración del techo presupuestario del Presupuesto Anual.**

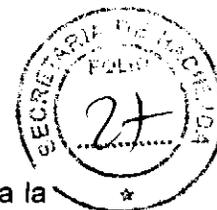
En segundo lugar, cabe destacar la vinculación que el Presupuesto Plurianual tiene con otras actividades del cronograma de formulación del Presupuesto Nacional.

Interrelación entre el Presupuesto Plurianual y el Presupuesto Preliminar

La formulación del Presupuesto Plurianual está en estrecha vinculación con la formulación del Presupuesto Preliminar y con este, también, en la elaboración de los techos presupuestarios y los anteproyectos de presupuesto.

Por un lado, para la elaboración del Presupuesto Preliminar las jurisdicciones y entidades tomarán como base la información contenida en el Presupuesto Plurianual vigente (PPI), que programaron en forma desagregada, por rubros de recursos, programas y objeto del gasto, en el ejercicio anterior y que fuera objeto de actualización centralizadamente por parte de la Secretaría de Hacienda, con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuesto del año base. En esta instancia, en que elaboran el Presupuesto Preliminar, adicionalmente las jurisdicciones y entidades proceden a una actualización (descentralizada y desagregada) de los dos primeros años del Presupuesto Plurianual de la institución y proyectan el tercero, dándole continuidad a la programación de mediano plazo.

A su vez, el Presupuesto Preliminar también es elaborado para el mediano plazo (tres años) y una vez formulado esta información constituye una **proyección plurianual tentativa** que, en el caso de ser considerada por la Oficina Nacional de Presupuesto



en la determinación de los techos presupuestarios plurianuales, sería la base para la elaboración del Presupuesto Plurianual de las jurisdicciones y entidades para el próximo trienio (PPI_{t+1}).

En la medida que el marco macroeconómico y fiscal sea relativamente estable y que se cumplan ciertos requisitos de racionalidad en la elaboración de los presupuestos plurianual y preliminar y de los techos presupuestarios, el Presupuesto Plurianual_t es base de la formulación del Presupuesto Preliminar_{t+1}, y si éste se utilizara para la determinación de los techos presupuestarios, respetados por la jurisdicción y entidad en la formulación del anteproyecto de presupuesto, quedaría definido como Presupuesto Plurianual_{t+1}.

De esta forma se cierra un **circuito de actualización de la información del Presupuesto Plurianual** a nivel institucional, partiendo del Presupuesto Plurianual_t y llegando a formular el Presupuesto Plurianual_{t+1}. Mediando ese circuito se formulan el Presupuesto Preliminar, los techos presupuestarios y los anteproyectos de presupuesto.

Formularios a utilizar

La integración de la formulación del Presupuesto Plurianual a la del Proyecto de Ley de Presupuesto descansa en buena medida en la utilización del mismo sistema de información y de un subconjunto de formularios que son comunes a ambos.

Desde el punto de vista operativo, la información vinculada con el Presupuesto Plurianual será incluida por las Jurisdicciones y Entidades en seis (6) **FORMULARIOS E INSTRUCTIVOS PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL**, para reflejar tanto la información de la gestión física como la financiera de recursos y gastos, los que podrán ser ajustados conforme a la implementación de un presupuesto orientado a la obtención de resultados de la gestión pública y los avances en el sistema informático.

Al efecto, se completarán las columnas plurianuales de los siguientes **formularios**:

- F.2 Programación de los Recursos
- F.5A y F.5B Presupuesto Plurianual de Gastos por Programas o Categorías Equivalentes
- F.8 Cuadro de Metas y Producción Bruta
- F.12 Programación Física de los Proyectos de Inversión y de sus Obras
- F.13 Programación Financiera de los Proyectos de Inversión, sus Obras y Actividades



Estos formularios serán utilizados para elaborar:

- una **proyección plurianual tentativa**, instancia en la que el Presupuesto Plurianual se interrelaciona con el Presupuesto Preliminar conformado, entre otros, con los Formularios 2, 5 y 8 que prevén proyecciones para el mediano plazo. Esta **“proyección plurianual preliminar”** que formulen los organismos estará disponible en el “sistema de información” y podría ser una base utilizada para la elaboración de los techos presupuestarios plurianuales, al igual que el Presupuesto Plurianual vigente.
- los **anteproyectos de presupuesto**, en el componente Plurianual que tiene la programación del presupuesto.

El Cronograma de Formulación del Presupuesto Anual y del Presupuesto Plurianual definirá las etapas y fechas de terminación de los trabajos. En este sentido, los requerimientos de información al Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP) seguirán siendo plurianuales (variables macro, recursos, servicios de deuda).

Seguimiento y análisis

Cabe destacar que no se modificarán los supuestos macroeconómicos entre el Presupuesto Anual y el Presupuesto Plurianual, a pesar de que se intente que este último tenga su propio peso en el proceso de formulación presupuestaria. Las modificaciones a los supuestos macroeconómicos obedecen a decisiones de política económica y fiscal y no a la oportunidad de presentación del Presupuesto Plurianual.

No obstante, en base a cambios en los supuestos macroeconómicos motivados por datos reales en el año base y/o nuevas proyecciones, el Gobierno Nacional puede proponer o efectuar modificaciones en el Presupuesto Anual y ello podría derivar en la conveniencia de actualizar el Presupuesto Plurianual.

Operativamente, esta eventual actualización del Presupuesto Plurianual, adicional a las que efectúen las jurisdicciones y entidades en la instancia de elaborar el Presupuesto Preliminar, se realizaría en forma centralizada en la Oficina Nacional de Presupuesto. Esta remitiría la propuesta a consideración de las autoridades para que, cuando corresponda, sea “conformada” y se disponga su eventual difusión. La actualización podrá tener mayor o menor desagregación según convenga.

Se trata de dar al presupuesto plurianual cierto dinamismo que mantenga su vigencia y permita su aplicación. Se intenta también efectuar un **seguimiento** de la marcha de los acontecimientos económicos y fiscales que tienen repercusión en el presupuesto plurianual y cuantificarla.



A su vez el seguimiento debe complementarse con un **análisis** de la programación plurianual y de la ejecución. El primero consiste en comparar las diferentes programaciones efectuadas sobre un mismo período y el segundo en comparar la ejecución anual contra las previsiones – estimaciones plurianuales. Se trata de cuantificar, al final de cada ejercicio, los desvíos en la presupuestación plurianual y los desvíos en la ejecución del presupuesto plurianual, de modo de tender a descubrir las causas de los mismos y a que ellos disminuyan con una mejor aplicación en la práctica.

En síntesis, los **momentos** del presupuesto plurianual serían:

- informe inicial, cuando se confecciona y remite el presupuesto anual o poco tiempo después.
- actualización, cuando se aprueba el presupuesto anual.
- actualización desagregada por jurisdicción y entidad en la instancia de formulación del Presupuesto Preliminar del próximo trienio.
- actualización eventual, con motivo de modificaciones presupuestarias significativas.
- análisis de los desvíos de la programación plurianual y su ejecución e informe de cierre.

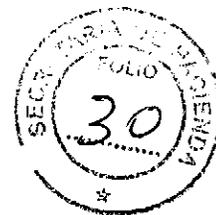
Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la metodología propuesta para la formulación del Presupuesto Plurianual es la Administración Pública Nacional al igual que lo es para el Proyecto de Ley de Presupuesto Anual. Este universo de aplicación se adecuará en función de la cobertura institucional que dispone el artículo 3° de la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal.

Sin perjuicio de ello, los fondos fiduciarios, las empresas públicas y otros entes del Sector Público Nacional, deberán realizar sus proyecciones presupuestarias plurianuales que, como mínimo en forma consolidada por subsector, sean presentadas con carácter informativo en los Mensajes de Remisión del Presupuesto Anual y Plurianual al Congreso Nacional.

X. CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de la presente circular es perfeccionar la elaboración del Presupuesto Plurianual y motivar una mayor utilización, racionalidad, participación y difusión de esta herramienta por parte de las Autoridades Nacionales, los Órganos Rectores, los Organismos de la Administración Pública, el Congreso Nacional y especialistas en general, empleándolo como instrumento de programación y asignación presupuestaria relativo a las prioridades de la política pública.



Se requiere concientizar a los organismos responsables de su elaboración que el Presupuesto Plurianual no es sólo una proyección financiera de mediano plazo sino que la presupuestación de los gastos relativos a la gestión física, para ese horizonte temporal, adquiere idéntica o mayor relevancia.

Se procura llegar a establecer relaciones físico-financieras de mediano plazo como forma de encuadrar al Presupuesto Plurianual en una orientación a resultados, maximizando la aplicación de los sistemas informáticos vigentes y en desarrollo.

En conclusión, se procura que los actores involucrados focalicen su atención no sólo en el Presupuesto Anual sino, también, en la formulación y seguimiento del Presupuesto Plurianual. A continuación se incluye un Anexo relativo a Aspectos Conceptuales de la Programación del Presupuesto Plurianual.

ANEXO. ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO PLURIANUAL

En el presente anexo se hace un desarrollo de las principales definiciones conceptuales utilizadas en el proceso de programación del presupuesto plurianual. Este desarrollo tiene carácter ilustrativo y la categorización va de lo general a lo particular. La exposición del modelo conceptual permitirá efectuar con mayor racionalidad el proceso de formulación del Presupuesto Plurianual. En forma complementaria cabe remitirse a la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto, difundida en la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Secuencia lógica de la programación presupuestaria

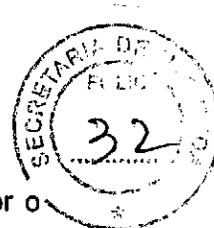
El Estado puede ser interpretado desde una perspectiva en la cual el mismo es concebido primordialmente como un proveedor de bienes y servicios que sirven para satisfacer necesidades colectivas de la sociedad. Estos bienes y servicios incluyen los bienes públicos puros (Defensa, Justicia y otros) y aquellos que son provistos en función de que el sector privado no los suministra en forma eficiente o como una respuesta del Estado a los requerimientos del bien común, tales como los servicios educativos o de salud, que podrían ser prestados también por el sector privado.⁵

Aplicando este enfoque, y exponiendo los conceptos y relaciones de lo general a lo particular, el Estado, para el cumplimiento de su finalidad, establece **objetivos** los cuales pueden ser medidos, aunque en forma imperfecta, mediante indicadores que brindan un conocimiento suficientemente objetivo del grado de cumplimiento de dichos objetivos. De la cuantificación de los objetivos surgen los **“resultados”**⁶, cuya consecución puede depender de la acción conjunta y coordinada de varias instituciones públicas, de la acción de un conjunto de programas y proyectos llevados a cabo solamente por un determinado organismo o entidad, o, directamente, de un programa o proyecto⁷. Los resultados, para que sean tales, preferentemente deben expresar cambios que mejoren la calidad de vida de las personas destinatarias, ya sea por la acción directa hacia ellas, o en el entorno ambiental e institucional en donde desarrollan sus vidas.

⁵ La teoría económica ha tipificado a los bienes provistos por el estado en bienes públicos puros, bienes cuasi públicos o mixtos y bienes meritorios o preferentes. En los primeros no opera el principio de exclusión y no son divisibles. Los bienes públicos mixtos poseen atributos de los bienes privados dado que son excluyentes por precio (es posible cobrar un precio a los consumidores) y son rivales en su consumo (que lo consuma una persona disminuye la posibilidad de consumo de otra); pero el consumo de los mismos genera una externalidad en la población con características de bien público. Un ejemplo claro es la realización de un plan de vacunación; si bien las vacunas son excluyentes por precio y rivales en el consumo, su consumo no sólo beneficia al que se aplica la inyección sino que ayuda a disminuir el riesgo de transmisión de la enfermedad a la población del área de influencia. Por otro lado, los bienes preferentes son bienes con características privadas que el gobierno decide proveer por algún motivo de índole política, social o económica.

⁶ Ver Nota 2.

⁷ El término resultado puede ser utilizado también para referirse a la provisión. No obstante, en el presente documento se considera conveniente reservarlo solamente para la medición de los objetivos institucionales o de programas y proyectos.



Considerados ex ante los resultados buscados deben estar planteados, con mayor o menor precisión, explícita o implícitamente, en el plan general del gobierno, el cual se va especificando cada vez más en la medida que se abren las diversas instituciones del Estado y tienen expresión definitiva y se hacen viables en las asignaciones presupuestarias. Los resultados son la justificación última del esfuerzo a realizar y deben ser considerados y esclarecidos en el proceso de programación presupuestaria, en la mayor medida posible.

Para la consecución de los "resultados" y de los objetivos que no es posible mensurar⁸, el Estado ofrece a la sociedad determinados bienes y servicios en ciertas condiciones de cantidad y calidad limitadas por sus posibilidades financieras. Estos bienes y servicios son denominados "**productos**" en el lenguaje de la programación presupuestaria. De esta manera existe una relación o condicionalidad entre el resultado y el producto ofrecido por el Estado, en donde el producto queda justificado en función de su resultado. En esta segunda etapa de la programación lo que debe determinarse es la definición de las especificaciones técnicas de los productos y el volumen a proveer.

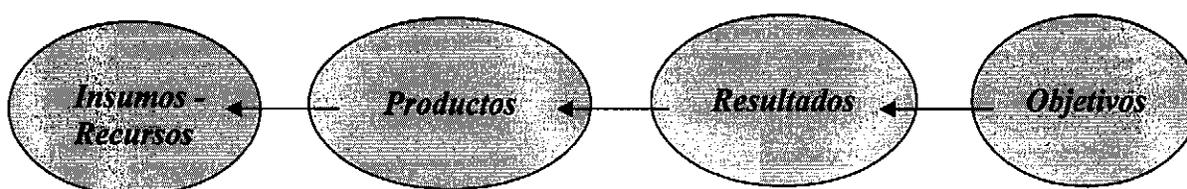
Otro concepto utilizado en el proceso de programación presupuestaria es el de "**insumo**". El insumo es lo que hace posible la obtención del producto, cuando se lleva a cabo un proceso productivo. En ese caso, el producto es un bien o servicio emergente de un proceso en donde en función de determinados patrones tecnológicos se combinan insumos. El producto es cualitativamente diferente de sus insumos, aunque algunos de éstos sean los modeladores de la principal característica del producto. La generación del producto requiere de una combinación de los insumos en determinadas cantidades y calidades; esta combinación se denomina **relación insumo-producto**. En la terminología del Presupuesto por Programas el concepto insumo denota un recurso humano o un elemento físico o no monetario y se usa en un sentido amplio, abarcando aquello que en el lenguaje específico de la microeconomía se entiende como el consumo de los factores de producción y los bienes adquiridos y servicios de terceros contratados, directos e indirectos, que se requieren para la elaboración de los productos terminales. Si no se verifica un proceso productivo sino que los productos se adquieren, la relación es **recurso – producto**, haciendo referencia al elemento monetario requerido para obtener el producto.

Utilizando estos conceptos, se puede afirmar que los gastos se justifican en función de los insumos o recursos financieros que es necesario disponer, que éstos a su vez se justifican en función de los productos que generan o adquieren y, finalmente, los productos lo hacen en base a los resultados u objetivos buscados. Simplificando, se llega a la conclusión de que **los gastos deben estar justificados por los resultados que permiten conseguir.**

⁸ Se tendría entonces dos tipos básicos de objetivos, cuantificables, que se considerarán "resultados", y los no cuantificables, en donde, a los efectos del presente documento, no están alcanzados por el término "resultado", siendo éstos un subconjunto del conjunto: objetivos.

En este marco conceptual, las jurisdicciones o entidades son las unidades administrativas responsables de la obtención de objetivos y resultados por medio de la apertura de categorías programáticas. Por su parte, los responsables de las unidades ejecutoras de los programas u otras categorías programáticas se hacen cargo del proceso operativo mediante el cual combinan insumos o se adquieren productos para lograr determinadas metas de producción y provisión de bienes y servicios.

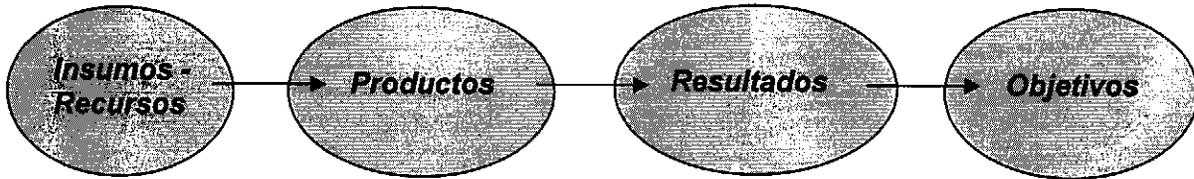
El desarrollo conceptual anterior puede representarse por medio de los esquemas siguientes⁹. **El primer esquema muestra la dirección de la secuencia lógica de la programación presupuestaria basada en objetivos.** Lo primero que hay que definir son el objetivo u objetivos a lograr, luego si es posible establecer resultados, los cuales se definen como la cuantificación del objetivo mediante un indicador representativo del mismo. Esto es importante porque de este modo es posible conocer con cierta objetividad el grado de cumplimiento del objetivo. No todos los objetivos son cuantificables, por otra parte, así como existen objetivos finales y objetivos intermedios, también existen resultados finales y resultados intermedios. Una vez determinados los objetivos/resultados, es necesario establecer cuál es la provisión pública en bienes y/o servicios que permite conseguir satisfactoriamente tales objetivos/resultados. Luego queda establecer cuál es el proceso, productivo o no, más eficiente para llegar a esa provisión, lo que a su vez determina los insumos – recursos necesarios y sus combinaciones. Resuelta la cantidad y las especificaciones de los insumos, multiplicando las cantidades por los precios de los mismos, o determinados los recursos necesarios, se obtiene el nivel de gastos. Si este nivel de gastos fuera superior a la dotación financiera disponible, mediante las relaciones determinadas en el proceso de programación se deberá ajustar la provisión, ya sea en cantidad y/o en calidad, reduciendo en consecuencia los objetivos/resultados.



El segundo esquema, sirve para comprender la dirección de este proceso de ajuste y, además, para entender cuál es la secuencia de justificación. Utilizando estos conceptos, se puede afirmar que los gastos se justifican en función de los insumos - recursos que es necesario disponer, que éstos a su vez se justifican en función de los productos que se generan o adquieren y, finalmente, los productos lo

⁹ La idea que se desarrolla en el esquema tiene semejanza a lo que la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) denomina "cadena de resultados": que es la secuencia causal de una intervención pública que "estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación", incluyendo en algunos casos a los destinatarios como formando parte de esta cadena de resultados (Cf. OCDE, Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados Comité de Asistencia para el Desarrollo, Nº 6.).

hacen en base a los resultados u objetivos buscados. Simplificando, se llega a la conclusión de que los gastos deben estar justificados por los resultados que permiten conseguir.



En realidad, en este caso, la secuencia de posibilidad sería: con una dotación dada de insumos-recursos es posible obtener determinados productos que permitirán lograr ciertos resultados a fin de alcanzar los objetivos previstos.

Complejidad y peculiaridades de los conceptos descriptos

La presentación de los principales componentes de la programación presupuestaria sirve de esquema orientador básico para la organización del trabajo y permite establecer los principales criterios para la justificación de los gastos. Sin embargo, la complejidad de la función pública hace necesario delimitar y conocer con cierta profundidad las peculiaridades de los principales conceptos del modelo expuesto, lo cual constituye el propósito del presente apartado.

- **Objetivos / resultados:**

Dada la complejidad de las realidades sociales, los objetivos del gobierno no siempre se consiguen mediante el exclusivo uso del ejercicio del poder público. Este condicionamiento de los objetivos públicos también se transfiere al concepto de resultado, que, como se explicó, es la expresión cuantificada de un objetivo. Por consiguiente, existen resultados buscados por el gobierno que para conseguirlos necesita del concurso de factores externos al mismo. Por ejemplo, la reducción de la tasa de desempleo a un nivel razonable, no depende solamente de la acertada selección y gestión de las políticas del gobierno en materia laboral, sino también de que el contexto internacional, y sobre todo el regional, sea propicio a la generación de nuevos puestos de trabajo.

Es importante tener en cuenta estos condicionamientos en el momento de la programación de las acciones gubernamentales, así también como al momento de evaluar su gestión.

Haciendo abstracción de los factores externos al ámbito público, otro aspecto que es necesario ponderar debidamente, es el hecho de que a la consecución de algunos

objetivos / resultados¹⁰ concurren varias entidades públicas, otros dependen solamente de la acción de la entidad o del programa, subprograma o proyecto. Por lo general, cuando más organismos o entidades deben concurrir para el logro de un resultado, éste tiene un carácter más estratégico para el gobierno. Por ejemplo, la reducción en un determinado porcentaje el índice de desempleo requiere la concurrencia de las acciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, del Ministerio de Educación, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de otras dependencias del Estado, aparte de los factores externos mencionados.

Otra característica de los objetivos / resultados es que algunos son permanentes y otros se cumplen en un determinado momento. En una alta proporción, están dentro del primer grupo las acciones públicas referidas al cumplimiento de las funciones primarias del Estado, como son la de asegurar el orden interno, defender la soberanía, administrar la justicia, atender las relaciones exteriores, proteger el ambiente, promover la equidad social, etc. Dentro de los objetivos que se cumplen en el tiempo, se inscriben aquellos objetivos / resultados vinculados con la intención de fortalecer el desempeño en algún aspecto específico de dichas funciones esenciales, ampliar la capacidad instalada para determinadas prestaciones, la cobertura de necesidades insatisfechas, la lucha contra males sociales o endemias, etc. Así por ejemplo, la administración de la justicia exige la realización de programas permanentes, sin embargo, el pasaje de un sistema de justicia a otro (por ejemplo de la justicia escrita a la justicia oral), demandará seguramente la apertura de un programa especial de reforma que requerirá de la realización de nuevos gastos (así como podrá significar en el futuro la eliminación de algunos de los que existen en la actualidad). Los proyectos de inversión responden por definición a objetivos / resultados que se cumplen en el tiempo.

Esta distinción entre resultados permanentes o limitados debe ser adecuadamente interpretada en la justificación de los gastos en base a resultados, porque en el caso de los objetivos permanentes es importante manejarse con indicadores que midan la calidad de las prestaciones permanentes en relación a algún estándar de comparación. En cambio, para el caso de los objetivos que se cumplen en el tiempo, el enfoque está puesto en el cumplimiento del mismo, evitando que lo transitorio se transforme en permanente.

Por otra parte, los programas temporarios y los proyectos pueden ser de largo, mediano y corto plazo. Esta información es importante tenerla presente en el proceso de formulación y asignación presupuestaria. Porque, siendo las asignaciones anuales, muchas veces se tiende a pensar que siempre es posible correlacionar (calzar) objetivos y créditos presupuestarios anuales. Sin embargo, la realidad muestra que muchos objetivos o resultados finales se obtienen después de varios años de acciones sistemáticamente dirigidas y coordinadas, produciéndose en el intervalo objetivos

¹⁰ Esta expresión cubre los objetivos no cuantificables y los cuantificables (que se traducen en resultados).

intermedios que es posible medir. En el programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa, el resultado buscado es la obtención de los beneficios económicos que trae consigo el estatus de cero casos de aftosa y sin vacunación. Un resultado intermedio puede ser el estatus de estar libre de aftosa pero con vacunación. Por eso es necesario distinguir entre objetivos o resultados finales y objetivos o resultados intermedios, que son los pasos necesarios para llegar a aquéllos o realizaciones parciales de los mismos. Por lo general, son estos objetivos o resultados intermedios los que mediatizan la relación entre los gastos y los resultados finales.

Por último, cabe expresar que el resultado puede tener diferente valoración, según se lo mire desde el proveedor de los servicios o desde el potencial beneficiario. Muchas veces sucede que los servicios se prestan desde el Estado con la intención de beneficiar a una determinada población objetivo (vg. las familias por debajo de la línea de indigencia) pero en los hechos los beneficios también los reciben, directa o indirectamente, personas situadas por encima de esa línea, dejando sin cobertura a una parte de la población objetivo¹¹. Por eso, tanto en la definición de los resultados como en las mediciones de impacto, es conveniente tener en cuenta la opinión de estos últimos acerca del grado de satisfacción que tienen por los servicios que se le prestan.

• Producción pública¹²

Una primera aclaración que es necesario efectuar tiene que ver con la extrema complejidad del concepto de producción pública. Lo que es perfectamente definible como producto en las unidades económicas privadas, que ofrecen bienes o prestan servicios en unidades de producto perfectamente divisibles y a las que se le puede adjudicar un precio, no lo es en lo que respecta a la producción pública. Por consiguiente, si no se ponderan correctamente las sustanciales diferencias existentes, es posible caer en el error de analizar a las instituciones públicas como si fueran empresas privadas, interpretando por ejemplo que la eficiencia o eficacia en el sector público, pueden medirse y calibrarse con la misma precisión con que se lo hace en aquéllas. Como se explicó en la Nota 5, los bienes públicos puros, tales como los servicios de defensa, seguridad o prevención sanitaria, no son divisibles, no son bienes transables en el mercado y no es posible cuantificarlos mediante el uso de unidades de medida que expresen en forma integral sus dimensiones cuantitativas y cualitativas. Sólo admiten la aplicación de determinados indicadores para efectuar mediciones aproximadas e imperfectas. Esta aclaración conceptual no implica que no sea posible

¹¹ En muchas áreas de la acción gubernamental se puede dar esta brecha. Un caso paradigmático se da en el tema de seguridad, en donde muchas veces es necesario utilizar el indicador de "sensación de seguridad" que en sí mismo procura objetivizar la percepción subjetiva que tienen los ciudadanos sobre el nivel existente de seguridad.

¹² El término producción se utiliza en sentido amplio y no pretende sugerir que las entidades o programas públicos realizan totalmente el proceso de productivo. Es sabido que en la práctica administrativa el estado toma contacto con terceros, para que le provean bienes terminados, para que realicen algunas funciones dentro de la organización o directamente atiendan, por medio de concesiones, a los usuarios o beneficiarios. Por eso en muchos casos el término "provisión" es más apropiado que el de "producción". Un bien puede ser provisto públicamente pero puede ser generado en un proceso a cargo de una empresa privada. La expresión provisión pública es más abarcativa incluyendo la de producción pública y otras alternativas mediante las que se brindan bienes y servicios públicos, en sentido amplio, financiados con recursos públicos.



hacer mediciones de eficiencia y eficacia en el sector público, por el contrario, tratándose de uno de los requisitos del buen gobierno, es necesario saber cuál es el alcance y la utilidad que tienen estos instrumentos de gestión pública.

Sin embargo, no toda la producción estatal se agota en los bienes públicos puros. Como ya se explicó, existen también los bienes mixtos y los bienes meritorios. Por ejemplo, si se quiere programar o evaluar el gasto de un programa de enseñanza universitaria, además de estimar los egresados anuales (unidad de medida del producto) y la matrícula, es necesario también definir los requisitos de calidad de la enseñanza a impartir, teniendo en cuenta algún patrón o estándar de calidad de las capacidades y conocimientos recibidos por los graduados.

A su vez, el Estado, por razones de política gubernamental lleva comúnmente a cabo producciones semejantes a las realizadas por el sector privado, y que son medibles en unidades físicas. Es el caso de las haciendas de producción, tengan la forma de empresas públicas u de organismos centralizados o descentralizados. En función de su propia naturaleza, estas unidades constituyen el sector del Estado en donde más se facilita el enfoque productivo.

Por lo general en los programas públicos no se efectúa la totalidad del proceso productivo, algunas veces se realiza una parte de él y en otros casos ninguna, debido a que el proceso de producción está a cargo de un tercero, el cual puede ser otro nivel de gobierno o un contratista o un subcontratista privado.

En todos los casos la responsabilidad del ejecutor del programa es la "provisión" de bienes y servicios para satisfacer directamente una necesidad social o, indirectamente, cuando se trata de transferencias de fondos, reintegrables o no, para que el receptor de los mismos (ente público o privado) realice, por sí mismo o por terceros, la producción y provisión de bienes.

En la Administración Nacional existen muchos recursos financieros aplicados como transferencias. Cuando dichas transferencias son automáticas, es decir que no dependen del arbitrio de una autoridad pública nacional o del cumplimiento de condiciones por parte del receptor, no son consideradas dentro de las categorías programáticas (programa, actividad, proyecto, etc.) pero pueden figurar dentro del presupuesto gubernamental.

En otros casos, existen asignaciones de recursos financieros que no tienen por objetivo proveer los medios para un proceso de gestión productiva y constituyen una forma de contribuir al logro de políticas (por ejemplo, redistribución del ingreso). La asignación financiera para el servicio de la deuda pública tampoco tiene como objetivo un proceso de gestión productiva y está en función directa del cumplimiento de obligaciones emanadas de la política de deuda pública. En estos casos se verifican asignaciones



presupuestarias, incluso constitutivas de programas, que no resultan en productos pero que tienen en común su contribución a las políticas estatales mediante el empleo de recursos públicos.

De la comprobación de la complejidad del accionar del Estado se desprende la conclusión general de la necesidad de actuar con prudencia en lo referente a la medición del mismo, reconociendo, además, que no se puede pretender el querer medirlo todo. No obstante, tampoco se debe caer en el extremo de que los bienes públicos son imposibles de medir puesto ya que se puede acudir a indicadores que permiten conocer algún rasgo relevante de la provisión. Un ejemplo de estos indicadores, tomado de la práctica de programación presupuestaria de las Fuerzas Armadas, es la "hora de vuelo de instrucción militar"¹³. El razonamiento es el siguiente: la capacidad operacional de una Fuerza Aérea depende, entre otros factores, del grado de instrucción y pericia alcanzadas por el personal de combate, lo cual, a su vez, depende de la acumulación de horas de vuelo reales (además de las realizadas en simuladores), pudiéndose suponer que a mayor cantidad de horas de vuelo mayor capacidad operacional.

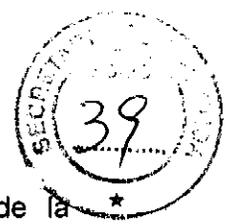
Otros indicadores que pueden ser utilizados para medir bienes públicos son el tiempo promedio de duración de los procesos o de formulación de las resoluciones judiciales, en lo que se refiere a la administración de la justicia, y el índice de percepción de seguridad de la población, en lo que respecta a la seguridad de personas y bienes. Ninguno de ellos expresa integralmente los aspectos cualitativos inherentes al desarrollo de estas funciones e incluso pueden derivar en conclusiones equivocadas. No obstante ello dan señales y elementos importantes sobre el desempeño de las mismas.

- **La relación Resultado-Producto**

Esta relación puede ser directa, como la que existe entre la "vacunación" y el "mantenimiento en el nivel cero de la enfermedad del sarampión", o indirecta o difusa, como la que existe entre la dación de "n" cantidad de leche fortificada a la población vulnerable" y "la reducción en un determinado porcentaje la mortalidad infantil". Cuando más directa es la vinculación entre el producto y el resultado asociado, más importante y estratégica se torna la provisión de dicho bien o servicio.

Existe una relación tecnológica producto-resultado en donde el primero es la causa eficiente y el segundo el efecto esperado o causado. Esta relación causa-efecto puede ser exacta o aproximada. En un programa de construcción de viviendas, se reconoce fácilmente que una vivienda económica (producto) entregada al beneficiario en las condiciones de calidad requeridas contribuye directamente a disminuir el déficit habitacional de la población objetivo (resultado esperado). En cambio, en un programa

¹³ Las horas de vuelo, aunque no llegan a ser un indicador de producto final, es bastante utilizado en el medio militar para justificar requerimientos presupuestarios.



de prevención médica materno-infantil, cuyo resultado es la disminución de la mortalidad infantil en un determinado porcentaje y la provisión podría ser el control preventivo de una determinada cantidad de madres y niños pertenecientes a la población vulnerable, debido al problema de que el resultado esperado puede ser alterado por múltiples factores, no resulta posible establecer una relación causal perfecta entre la producción y el resultado buscado.

Otra aclaración conceptual que conviene realizar respecto a la existencia de asincronías entre el resultado y el producto, se origina en la distinción entre la provisión pública recibida por el destinatario, beneficiario o usuario de la misma, y el volumen de producto que es necesario alcanzar en el período presupuestario. Se parte de la posibilidad de que no siempre el esfuerzo productivo realizado en el ejercicio fiscal es igual a la totalidad de los productos recibidos por los destinatarios. Esto se debe a que existen al inicio y al fin del ejercicio productos en stock. Esta circunstancia produce un desfase entre el esfuerzo presupuestario realizado y la atención de la necesidad colectiva. Los productos existentes en el stock al inicio se financiaron con cargo al presupuesto del ejercicio anterior y probablemente serán entregados en el ejercicio vigente, en tanto que los que se encuentran en el inventario al cierre del ejercicio, seguramente absorbieron parte del presupuesto del ejercicio pero beneficiarán a sus destinatarios en el próximo. A los efectos del resultado lo que interesa son los productos puestos a la disposición de los beneficiarios, pero desde el punto de vista de la demanda de recursos financieros, lo que permite justificar el gasto es la producción que hay que generar en el ejercicio fiscal.

Lo expuesto en el párrafo anterior se puede entender con mayor claridad usando nuevamente el ejemplo del programa de construcción de viviendas económicas. Desde el punto de vista del resultado final lo que interesa son las viviendas terminadas y entregadas a los destinatarios, sin embargo para la programación del presupuesto del ejercicio lo que determina el gasto son las viviendas a ejecutar durante el mismo, lo cual supone la continuación de las viviendas en ejecución al inicio y la iniciación de nuevas unidades hasta la finalización del año. Si la ejecución de viviendas es relativamente constante a lo largo de los años, el desfase que se verifica no es significativo, pero en los períodos de iniciación o incremento de los planes habitacionales se dificulta la asociación entre productos y resultados. Una forma de calzar recursos financieros con las viviendas es el indicador de "vivienda-equivalente" que surge del cociente entre el monto anual presupuestado y al valor monetario medio de la unidad de vivienda; no obstante, este indicador no permite hacer mediciones de eficacia y no da idea de cómo se está satisfaciendo la necesidad pública.

- **Proceso Productivo / Producto**

Avanzando en el análisis conviene plantear aquí algunas peculiaridades de las relaciones existentes entre los procesos productivos y los productos que generan. La tarea de programación presupuestaria se simplificaría mucho si cada programa



generase un solo producto a través de un proceso de producción exclusivo. Sin embargo esta situación es solamente un caso dentro de los posibles, existiendo otras variantes, de las cuales a título ilustrativo se mencionan algunas:

- Proceso productivo que genera más de un producto, cada uno de los cuales tienen un rango de importancia similar. Es el caso de un servicio de fronteras en donde se realizan funciones aduaneras, de migraciones, de seguridad, sanitarias, todas a cargo de una misma unidad ejecutora, quien ejerce algunas de las funciones por delegación de otras entidades. En estos casos no es posible asignar gastos a los productos, salvo utilizando convenciones o supuestos simplificadores, pero que no son de utilidad para el proceso de asignación de recursos.
- Proceso productivo que genera un producto principal y subproductos derivados. Es una variante del caso anterior, con la diferencia de que existen uno o más productos de menor significación. Por ejemplo es el caso de un subprograma de atención médica ejecutado por un hospital escuela, que integra los servicios médicos con la educación de los alumnos de la carrera de medicina.
- Productos terminales y productos intermedios: Los productos terminales de una entidad, (también programa o proyecto) constituyen los bienes o servicios ofrecidos por esa entidad, y conforman la razón de ser de la misma. Además de los productos terminales es posible generar previamente productos intermedios, que son una condición necesaria para la producción terminal e implican mecanismos diferenciados en el mapa general de procesos de la entidad o el programa. Un producto es intermedio cuando está sujeto a transformaciones posteriores dentro del proceso productivo que se desarrolla en el interior de la entidad. Son importantes porque constituyen una condición necesaria para la elaboración de los productos terminales. Por eso, en la programación presupuestaria es necesario tanto estimar la producción terminal (por ej.: enseñanza de ingeniería química para lograr cierta cantidad de egresados) como la producción intermedia (por ej.: enseñanza de química, geología, física, etc. para determinada cantidad de alumnos), teniendo claro que esta última se justifica en función de la producción terminal, pero que también es necesaria para lograr los resultados esperados.
- Productos vinculados entre sí pero de programas a cargo de unidades administrativas pertenecientes a organismos públicos distintos. Un ejemplo de esto lo podemos encontrar en la función defensa. Normalmente en la organización de la defensa, la defensa aérea, la defensa naval y la terrestre, dependen cada una de organismos diferentes. Sin embargo, para ser más eficiente y eficaces es necesario que la actividad de cada una de las armas esté coordinada y responda a un plan conjunto, en donde el desarrollo de una está condicionado por el de las restantes. Una situación similar de condicionamiento se da entre las producciones



de los programas de promoción de asentamientos poblacionales en zonas estratégicas con las correspondientes a los programas de infraestructura vial e infraestructura energética, en tanto un nuevo núcleo urbano depende de la adecuada provisión de los servicios básicos. Teniendo en cuenta estas peculiaridades del proceso productivo, las relaciones entre productos generados por distintas unidades administrativas constituyen una de las razones de la coordinación de esfuerzos y de la necesidad de formular planes integradores.

- **La relación Insumo-Producto**

Cuando más clara e identificable es la relación que existe entre los insumos y su producto más fácil se hace el proceso de programación presupuestaria, y menos dudas existen para la justificación de los insumos (que son los que en definitiva justifican el gasto). Son ejemplos de estas relaciones directas la relación que existe entre la vacuna (insumo) con la acción de vacunar (producto) o el combustible de un buque de guerra (insumo) con "la instrucción naval" (producto). Cuando para la generación del producto es necesario el concurso de insumos que no tienen una relación directa con el producto, más opaco es el proceso de programación y más ambigua es la fundamentación de los insumos. Un ejemplo de estas relaciones indirectas son los estudios e investigaciones que se realizan para mejorar la calidad de un determinado indicador de precios en un programa dedicado al servicio estadístico.

Las relaciones de insumo-producto se distinguen por su nivel de eficiencia. En general, lo que se busca lograr es una mayor eficiencia, de modo de mejorar las prestaciones públicas o generar ahorros de recursos financieros. Se conoce como función de producción a la relación que existe entre la cantidad de factores de producción (insumos) utilizados para producir un bien y la cantidad producida del bien. Cuando aquella función permite, respetando determinadas normas de calidad, obtener la mayor cantidad de productos para un determinado estatus tecnológico y con una dotación fija de recursos productivos, entonces se trata de una función de producción óptima. La innovación tecnológica cambia las funciones de producción, agregando nuevos insumos, eliminando otros que en virtud del cambio tecnológico se tornan improductivos y modificando el uso de los factores de la producción, y por lo tanto modifica las mediciones de eficiencia.

Otro aspecto a considerar es la relación entre los insumos. Así como existen determinadas proporciones entre las cantidades de insumos y su producto, también ocurre entre los insumos. Un ejemplo es, en un programa de atención médica, la relación técnica que existe entre médicos y auxiliares de la medicina.

También es importante identificar los insumos críticos de aquellos que no lo son. En un programa de vacunaciones, el mantenimiento en buenas condiciones de la cadena del frío es esencial para el éxito del operativo, el técnico agropecuario es fundamental en un

programa de extensión agrícola-ganadero, así como también lo es el fuel-oil en la producción térmica de energía.

Estas especificaciones tienen importancia en la programación presupuestaria porque ayudan a simplificar los cálculos y a no darle a todos los insumos el mismo tratamiento en la tarea de justificación de los gastos. En términos generales los insumos directamente ligados a la generación del producto, que son insustituibles, tienen un valor estratégico superior a los insumos indirectos, sustituibles, y que no están ligados a las funciones de conducción, planeamiento, administración y control.

- **Indicadores**

Los indicadores son utilizados para lograr una mayor objetividad en el conocimiento del significado de los enunciados y logros de las organizaciones, sean públicas o privadas. La búsqueda de la objetividad constituye la mayor fortaleza de los indicadores y también su punto débil. Es su aspecto fuerte porque los que conducen las organizaciones, los que las financian, evalúan o controlan, y demás actores involucrados, necesitan sintetizar en pocas palabras lo esencial de la compleja trama de las mismas, evitando ambigüedades o gruesas equivocaciones en el diagnóstico, en la formulación de los objetivos o en el seguimiento, evaluación y control de su desempeño.¹⁴ Es su debilidad, porque en la cuantificación, probablemente, se están dejando de lado aspectos esenciales, sobre todo de naturaleza cualitativa.

Los indicadores son elementos sensibles, medibles y evaluables, sujetos a modificación, que representan o expresan algo esencial de la realidad que se procura cuantificar. Así el resultado fiscal del sector público, expresado en valores monetarios o en términos del Producto Interno Bruto, en un período dado, es un indicador que posee cierta fuerza para conocer, analizar o evaluar el estado de la situación financiera del gobierno. No abarca todos los aspectos que interesan a una comprensión más integral de las finanzas del Estado, pero por sí solo sirve para mostrar algo esencial. Los indicadores no expresan una sola dimensión o arista de la actividad de las organizaciones. **Se pueden distinguir tres zonas básicas de uso de los mismos: la zona del contacto entre la oferta pública y el usuario, en donde deben usarse indicadores de resultados, la zona de la producción terminal, que da lugar a los indicadores de producto, y la tercera, la zona de las relaciones de insumo-producto, que requiere la utilización de indicadores de eficiencia de procesos.**

Cualesquiera sean las zonas de medición, los indicadores deben ser relevantes, los datos requeridos para construirlos deben ser factibles de recopilar en forma oportuna y económica. Algunos de ellos, requieren un alto gasto de energía en el esfuerzo de medición, que es necesario evaluar antes de tomar la decisión de utilizarlos.

¹⁴ Es esto lo que sostiene León Rossenberg, autor de la técnica del Marco Lógico, junto con Lawrence Posner (Año 1969).



Programación Presupuestaria Plurianual y Planeamiento Estratégico

Existe una lógica interior en el proceso de elaboración presupuestaria que demanda definiciones que pueden ser resueltas desde la óptica del planeamiento estratégico, más aun cuando se trata de la confección de un **presupuesto plurianual**.

El **Planeamiento Estratégico** opera para la conducción de las entidades gubernamentales como una especie de "carta de navegación" que precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto a las razones de interés público¹⁵

Aunque no es éste el lugar para desarrollar el tema, que por otra parte ya ha sido comentado en este documento, por su importancia es conveniente especificar algunos rasgos característicos de esta herramienta de previsión y administración del futuro.

El Planeamiento Estratégico reúne en una misma expresión a dos vocablos que en sus inicios responden a diferentes tradiciones, como lo son "**plan**" y "**estrategia**"¹⁶, aunque siempre estuvieron juntos en las preocupaciones de los conductores cuando intentaban cambiar la realidad.

La conjunción de ambos conceptos en uno solo supone la integración del pensamiento anticipatorio del plan para reducir la incertidumbre, con la capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes y de superar los obstáculos para conseguir el objetivo último, aprovechando las oportunidades; por eso es que la estrategia está asociada con el arte.

El Planeamiento Estratégico se diferencia de la Planificación a Largo Plazo tradicional. Ésta tenía una perspectiva más estática y un tanto mecanicista del comportamiento de las variables más significativas y dependía mucho de la visión que tenían de ellas los formuladores del Plan. En cambio, el Planeamiento Estratégico procura que el pensamiento sobre el futuro sea algo más que la extrapolación de las tendencias actuales, su premisa fundamental es la **necesidad de estar abierto y responder con plasticidad a los desafíos de una realidad cambiante e imprevisible**; no reniega, sin embargo, del análisis científico de los problemas, pero le da cabida a lo que se conoce como el pensamiento intuitivo¹⁷; el cual tiene su justificación en el reconocimiento de que la conducción estratégica debe componer escenarios mentales y asumir compromisos sin disponer de toda la información.

¹⁵ Fernando Sánchez Albavera, "Planificación estratégica y gestión pública por objetivos". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Gestión Pública, Serie 32, Santiago de Chile, Marzo 2003.

¹⁶ Cf. Alfredo Ossorio, Planeamiento Estratégico, Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional, Oficina Nacional de Innovación de Gestión e Instituto Nacional de la Administración Pública, Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de la República Argentina.

¹⁷ Para Alberto Levy, "planear no es eliminar la intuición. Es eliminar la improvisación". ("Planeamiento Estratégico", Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1981)



Por eso el pensamiento estratégico se caracteriza por la intención de permanecer atento y en actitud de tensión, para saber dar respuesta a los problemas que suscita la "coexistencia de fuerzas de los diversos actores". Para no ser conducido por la inercia de los acontecimientos, el pensamiento estratégico debe adoptar "un razonamiento interdependiente, continuo e interactivo, que se pone a prueba en cada escenario direccionando fuerzas y resistiendo a la pérdida del rumbo"¹⁸

Asimismo, el Planeamiento Estratégico necesita **formular más de un escenario**, en donde se proyectan diferentes valores y posibilidades de las variables más sensibles, para luego seleccionar la mejor opción posible. Se trata en definitiva, de construir una visión del estatus futuro que se quiere instalar, descifrando con la necesaria claridad el tamaño de la brecha existente entre la situación futura y la situación actual, y acordando el modo de transitar de una a la otra. El método que más se adapta es el método iterativo, de aproximaciones sucesivas y de ensayo error, pero con aprendizajes cada vez más certeros.

La estrategia definida en el plan es la fuerza motriz que permite concentrar los esfuerzos de las partes intervinientes para que la realidad se vaya desplazando y acercando hacia los objetivos planeados, pero manteniendo al mismo tiempo el enfoque en el futuro y en el presente y concentrando la mira en "unos pocos objetivos prioritarios".¹⁹

Una condición importante para que la planificación estratégica prospere y no se transforme en un mero ejercicio mental o una pieza decorativa, es que la misma sea la expresión de una serie de **consensos básicos** en el elenco gobernante acerca del diagnóstico de las causas de los problemas críticos, los cursos de acción estratégicos para resolverlos, la imagen objetivo hacia la cual se orientan las acciones, la valoración de las capacidades y debilidades propias y los principales riesgos del entorno.

Es importante que en el proceso de desarrollo de la planificación estratégica de una entidad, ésta realice el esfuerzo de definir lo mejor posible cuál es su "**misión**", la cual normalmente está expresada en sus normas de creación (ley orgánica y disposiciones complementarias). La adecuada formulación de la misión de la entidad es importante porque, al reflejar lo que ella es²⁰, constituye la plataforma que permite construir el plan estratégico, el plan operativo anual y el presupuesto, y el patrón sobre el cual deben dirimirse las controversias. Sin embargo, es de sentido común buscar que la misión de la entidad esté permanentemente actualizada, lo cual probablemente requiera promover la modificación de la propia ley orgánica. La misión no es sólo la clave de interpretación de lo que es pertinente a los fines de la entidad, sino también un elemento externo que

¹⁸ Alfredo Ossorio, ob. citada.

¹⁹ David Medianero Burga, Metodología de Planeamiento Estratégico en el Sector Público: Conceptos esenciales". Este autor hace referencia a Moses Thompson, o planificación de proyectos orientada a objetivos, que fue asumida por la agencia de cooperación alemana (GTZ), para quien el éxito en la ejecución de los planes radicaba en tener "objetivos claros y compromisos fuertes".

²⁰ "La declaración de misión suele abarcar los siguientes elementos: a) el concepto de la organización, b) la naturaleza de sus actividades, c) la razón de su existencia, d) la población objetivo a la que sirve, d) sus principios y valores fundamentales." (Fernando Sánchez Albavera, ob. citada).



puede generar adhesiones y aportes de instituciones externas a la entidad que pueden contribuir al logro de sus objetivos.

Sin embargo, por mejor expresada que esté la misión de una entidad, no resuelve por sí misma todas las cuestiones y asuntos que se dan en la vida de una entidad. Una excesiva recurrencia a lo expresado en los documentos básicos, derivaría en la casuística y en interpretaciones demasiado literales. Por eso, también es necesario que se defina lo que se denomina la “visión” de la entidad, es decir la forma personalizada²¹ en que sus autoridades interpretan que debe llevarse a cabo la misión. Es el gobierno de la entidad el que tiene que responder en definitiva a las cuestiones básicas de toda organización en el cumplimiento de sus objetivos. Por eso estas preguntas como “¿dónde estamos?”, “¿a dónde queremos ir?” o “¿cómo llegar allá?” deben ser formuladas en primera persona.

Frente a la vista de estos principios fundamentales del Planeamiento Estratégico cabe preguntarse ahora **cómo se integra el Presupuesto Público** a esta herramienta de conducción y bajo qué condiciones. Ya se señaló que ambas herramientas son compatibles, toda vez que el Presupuesto (anual y plurianual) es, entre otros aspectos, la expresión financiera del plan gubernamental en un determinado período. Más aún, una vez elaborado el Plan Estratégico Institucional, el mismo debería constituirse en una fuente importante de los criterios para el establecimiento de prioridades en la distribución de los recursos de corto y mediano plazo.

Conocida la misión y esclarecida la visión que tiene el órgano de conducción de la entidad, queda la dificultosa tarea de transitar hacia la meta, salvando los obstáculos y amenazas y aprovechando las oportunidades, tanto internos como externos, que con dinámica propia interactúan para apartar o aproximarse al derrotero trazado. Es la etapa de la organización de las acciones, de la distribución de las responsabilidades y de la asignación de los recursos disponibles, de modo tal que puedan brindarse los servicios requeridos que permiten lograr los objetivos y resultados programados. Es el momento del **planeamiento operativo**.

El planeamiento operativo constituye la forma concreta de conducir a la entidad hacia los lugares deseados y explicitados en la “planificación estratégica”.²² Es la instancia de hacer el análisis fino de la selección de los medios, de actualizar los posibles escenarios de conflictos, de la presentación de los incentivos institucionales y de la motivación al personal. Se trata de dejar todo dispuesto para la iniciación del juego que conduce a la organización hacia la meta²³.

²¹ Esta visión personalizada no tiene que ver con un fenómeno recurrente en las organizaciones públicas que consiste en la captura de las mismas para el logro de fines corporativos o subalternos.

²² Cf. F. Sánchez Albavera, ob. cit.

²³ “Es evidente por sí mismo que la estrategia debe entrar al campo de batalla (...) para concertar sobre el terreno y hacer las modificaciones al plan general, cosas que son incesantemente necesarias. En consecuencia la estrategia no puede ni por un momento suspender su trabajo” Kart Von Clausewitz (tomado de la obra citada de Alfredo Ossorio).



Es, por otra parte, **el momento operativo en donde se formula y ejecuta el presupuesto**, el cual debe responder a dos condiciones básicas: derivar del plan estratégico y ajustarse a la restricción financiera. De no llegarse al justo término de estos dos polos, se compromete la debida ligazón entre plan y presupuesto, haciendo ilusorio el plan debido al insuficiente financiamiento o generando obligaciones financieras sin respaldo, cuando por querer cumplir el plan a ultranza se ocasiona el desborde del presupuesto. Por consiguiente, es en la etapa presupuestaria donde el plan se torna viable y se adapta a las duras condiciones que impone el principio de escasez. Instancia en donde **se torna crítica la fijación de prioridades**, pasando de un escenario más ambicioso pero irrealizable a otro más factible.

Una vez conocidos de un modo más o menos preciso la distribución y el volumen de los recursos disponibles, es posible profundizar más en el planeamiento de las operaciones. Es la instancia de realizar el plan operativo anual definitivo, lo cual tiene su correlato en una distribución más detallada de las asignaciones presupuestarias. Lo expresado supone una cierta prelación del presupuesto con relación al plan operativo. La programación operativa podría ser anterior a la presupuestaria, porque la misma tiene su fuente primaria en el plan estratégico. Sin embargo, parece más realista esperar a realizar el plan operativo definitivo, en el nivel de detalle requerido por la etapa de ejecución, una vez que se conozcan, los montos fijados en el presupuesto para el próximo ejercicio.

No obstante ello, cabe reconocer la complejidad que supone disponer de un planeamiento operativo generalizado lo que podría trabar los procedimientos inherentes a las etapas del ciclo presupuestario y requerir mayores costos de organización. Por otro lado corresponde admitir que, en el orden práctico, se presentan rigideces estructurales que no son modificables sino mínimamente, aun en el mediano plazo, lo cual limita severamente los grados de libertad del planeamiento estratégico. Ello conduce a la necesidad de vigorizar estos instrumentos en forma selectiva, en particular en las instituciones más relevantes de la organización pública, como complemento potencialmente útil del presupuesto anual y plurianual y viceversa.