



Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Subsecretaría de Presupuesto



OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO
CIRCULAR N° 2/09

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

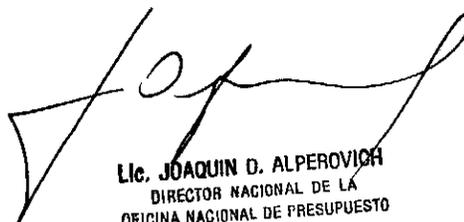
Asunto: Presupuesto Preliminar de la Administración Nacional.

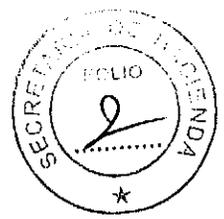
Por la presente se remite la Circular N° 2 de 2009 correspondiente al Presupuesto Preliminar de la Administración Nacional, por la cual se efectúa una actualización del presupuesto preliminar, en cuanto a objetivos, etapas de elaboración, formulación, principios rectores, tareas para la preparación y programación y formularios e instructivos a emplear.

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 preliminar, dentro de las jurisdicciones, subjurisdicciones y entidades correspondientes, en conjunto con las unidades ejecutoras de programas, considerando especialmente la necesidad de elaborar el presupuesto preliminar en relación con el presupuesto plurianual.

Esta Circular sustituye la N° 2/96 de esta Oficina Nacional, y ha sido elaborada en función de lo establecido por la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, que fija las pautas básicas para el perfeccionamiento del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual.

BUENOS AIRES, 05 JUN 2009


Lic. JOAQUÍN D. ALPEROVICH
DIRECTOR NACIONAL DE LA
OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO



CIRCULAR N° 2

2009

PRESUPUESTO PRELIMINAR

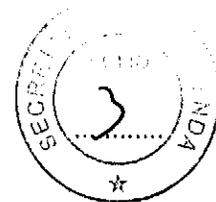
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

SECRETARÍA DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO

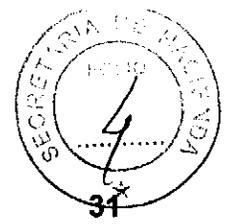
OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO

Junio de 2009



INDICE

I. Introducción	4
1. Actualización del Presupuesto Preliminar	4
2. Objetivos del Presupuesto Preliminar	5
3. Carácter y alcance institucional	5
4. Estrategia de aplicación	6
II. Antecedentes legales del modelo de formulación y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional	7
III. Etapas de elaboración del Presupuesto de la Administración Nacional	10
IV. Formulación del Presupuesto Preliminar	12
1. Consideraciones Generales	12
a) Concepto de Resultado	15
b) Tipología de Resultados	17
c) Resultados y Beneficios	17
d) Producción Pública	17
2. Principios Rectores para la preparación del Presupuesto Preliminar	18
a) Cobertura Generalizada	19
b) Centralización Política	20
c) Descentralización Técnica	22
d) Mayor Autonomía	23
e) Flexibilidad	23
f) Consenso	24
3. Tareas para la preparación del Presupuesto Preliminar	25
a) Definición de los Lineamientos de Política Presupuestaria por parte del responsable de la jurisdicción/entidad para la preparación del Presupuesto Preliminar	25
b) Cálculo de Recursos	27
c) Revisión de la estructura programática	28
d) Descripción de los Programas a Desarrollar	30



4. Programación del Presupuesto Preliminar	31
a) Programación presupuestaria por parte de las unidades de programación	31
1. Programas cuantificables, directa o indirectamente	33
1.1 Programación de una unidad de programación y decisión a cargo de un programa (o subprograma) cuantificable, directa o indirectamente	33
1.2 Programación a cargo de una unidad de programación de primera instancia (actividad específica o proyecto) de un programa (o subprograma) cuantificable, directa o indirectamente.	36
2. Programas no cuantificables	40
b) Cierre del Presupuesto Preliminar	42
c) Determinación del Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción en el marco de los techos comunicados	44
5. Ejemplo de la adecuación a un sistema de techos financieros del Presupuesto Preliminar	47
V. Formularios e Instructivos	51



I. Introducción

1. Actualización del Presupuesto Preliminar

La Subsecretaría de Presupuesto estableció, mediante la Disposición N° 664/07, las Pautas Básicas para el Perfeccionamiento del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual, anunciando en esa oportunidad 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.

Con respecto a la primera, se ha llegado a la conclusión de la necesidad de desarrollar una versión del Presupuesto Preliminar que sea comprimida y fácil de formular, evitando la realización de tareas poco productivas y maximizando la aplicación de los sistemas informáticos vigentes y en desarrollo.

Lo primero que encierra dicha conclusión es la necesidad de **mantener el Presupuesto Preliminar como una etapa del modelo de programación presupuestaria vigente en la Administración Nacional**, integrada en el cronograma de actividades que anualmente se utiliza para la Formulación del Presupuesto Nacional. Los objetivos buscados con la elaboración del Presupuesto Preliminar (que se mencionan en el punto siguiente) permiten apreciar la validez de los fundamentos que sostienen esta postura.

¿Cuál es el valor agregado de esta nueva versión? La respuesta se dará a lo largo de la presente Circular, en la medida que vayan quedando explícitos los agregados y cambios. Sin embargo, resulta conveniente anticipar algunos de ellos:

- Constituir una guía metodológica clara para elaborar el Presupuesto Preliminar.
- Promover la aplicación de la Técnica del Presupuesto por Programas orientado a resultados.
- Articular el Presupuesto Preliminar al Presupuesto Plurianual.
- Integrar el Presupuesto Preliminar al proceso presupuestario, de corto y mediano plazos, formalizando esta herramienta de modo tal que permita a las jurisdicciones y entidades, definir el anteproyecto respetando los techos asignados y las prioridades del gobierno y a los analistas presupuestarios, realizar propuestas para la toma de decisiones en la instancia de elaboración de los techos presupuestarios y análisis de anteproyectos de presupuesto.
- Obtener los beneficios derivados del principio de anticipación presupuestaria.
- Actualizar los aspectos conceptuales necesarios para la elaboración del presupuesto preliminar.
- Fortalecer la capacidad negociadora de las autoridades políticas jurisdiccionales o de los jefes de programas en la determinación de los créditos presupuestarios.
- Actualizar la aplicación de nuevas herramientas informáticas interrelacionando el presupuesto preliminar con el anteproyecto de presupuesto.



2. Objetivos del Presupuesto Preliminar

El presupuesto preliminar es una etapa del proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto General para la Administración Nacional, que se desarrolla en el ámbito de las jurisdicciones y entidades de la Nación. Constituye una herramienta de programación y de fijación de prioridades destinada a mejorar la asignación estratégica de los recursos, fundamentalmente sobre la base de la cuantificación de la provisión o producción de bienes y servicios a la comunidad esperada por cada jurisdicción o entidad y a la estimación cuantitativa de los efectos benéficos o resultados finales que la misma genera.

La confección del Presupuesto Preliminar genera información de calidad que permite a las jurisdicciones y entidades elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de manera más eficiente y con mayor racionalidad en la distribución de los límites financieros que anualmente les son comunicados, como requisito previo para la confección de dicho anteproyecto.

La realización del Presupuesto Preliminar favorece la mayor participación de los responsables de las unidades ejecutoras, ya que se le asignaría una mayor cantidad de tiempo al proceso de presupuestación y facilitaría el cumplimiento de los plazos fijados para la presentación del anteproyecto a la Oficina Nacional de Presupuesto, al anticipar las decisiones de asignación y a la vez que permite disminuir los ajustes presupuestarios en el ámbito del organismo.

A los objetivos mencionados, que ya estaban presentes en los fundamentos de la Circular N° 2/96 de la Oficina Nacional de Presupuesto, se debe agregar la importancia de brindar información pertinente a la Jefatura de Gabinete de Ministros y al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Esta información convenientemente sistematizada, podrá ser puesta a disposición de las autoridades rectoras en materia presupuestaria a los fines de ser utilizada como insumo para la elaboración de los techos presupuestarios, del Proyecto de Ley de Presupuesto y del Presupuesto Plurianual, lo que brindará mayor relevancia y justificación al esfuerzo administrativo que implica la confección de esta etapa del proceso de programación del presupuesto.

3. Carácter y alcance institucional

La elaboración del Presupuesto Preliminar es de aplicación en las jurisdicciones, organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social. Asimismo, es importante que una metodología de programación presupuestaria preliminar se aplique a otros entes de la Administración Pública Nacional, en la medida que se avance con la implementación del artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 y su reglamentación, referido a la cobertura institucional del presupuesto público. Todas estas instituciones tienen a su cargo la ejecución de



políticas públicas para lo cual tienen a disposición la aplicación de recursos públicos, provengan de rentas generales o de asignaciones específicas.

Considerando su estatus constitucional, en los ámbitos del Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio Público la decisión sobre la aplicación de esta herramienta, no obstante los beneficios que la misma genera, debe ser motivo de decisión de las respectivas autoridades.

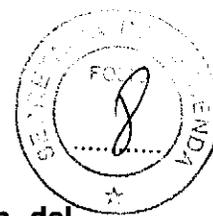
4. Estrategia de aplicación

En el proceso de elaboración del Presupuesto Preliminar, los actores involucrados deben dar más prioridad a los propósitos buscados con la utilización de la herramienta que a una realización mecánica y al "pie de la letra" de las indicaciones operativas que contiene. Como es necesario respetar los reducidos tiempos del cronograma de formulación y aprobación del presupuesto, con el fin de poder cumplir en tiempo y forma con los plazos legales, la introducción de innovaciones o cambios que repercutan en mejoras en la calidad y cobertura de los servicios públicos prestados o en la eficiencia en la utilización de los factores y recursos disponibles, pueden demandar más de un ejercicio fiscal.

Por otra parte, como el principio de escasez requiere de la economía de esfuerzos, las energías y capacidades de la administración deben concentrarse en aquellas funciones cuya producción impacta en forma directa en los ciudadanos y satisface necesidades colectivas, entre otras funciones del Estado Nacional.

No obstante que el objetivo es que la formulación del Presupuesto Preliminar se instrumente en forma generalizada en el ámbito de la Administración Pública Nacional, se prevé que la implementación seguirá una **estrategia gradualista**, a los fines de alcanzar la aplicación de esta herramienta en todos programas de la Administración Pública Nacional en el mediano plazo.

La aplicación de esta nueva herramienta debe estar acompañada con el apoyo especial de asistencia técnica y capacitación por parte de los funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, en calidad de órgano rector del sistema presupuestario, como así también con el esfuerzo y la labor de los organismos ejecutores.



II. Antecedentes legales del modelo de formulación y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional

Los fundamentos institucionales básicos del modelo de formulación y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación tienen su origen en la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional le otorga al Poder Ejecutivo Nacional la función de programar y supervisar la ejecución del Presupuesto, conforme al plan de gobierno. Esta función es ejercida por el Presidente de la Nación, en su carácter de máxima autoridad política.

En cuanto a las incumbencias institucionales en el proceso presupuestario, el artículo 100, inciso 6 de la Constitución Nacional (1994) otorga al Jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de enviar al Congreso el proyecto de presupuesto, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.

Las normas constitucionales se complementan y amplían con el ordenamiento jurídico básico del sistema presupuestario contenido en la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus disposiciones reglamentarias y complementarias.

Dentro de los instrumentos jurídicos constitutivos del derecho presupuestario actual también se deben incluir las leyes N° 25.152 de responsabilidad y solvencia fiscal, N° 24.629 de reforma del Estado, N° 11.672 (t.o.2005) complementaria permanente del presupuesto, N° 24.354 de inversión pública y N° 25.917 que establece el régimen federal de responsabilidad fiscal.

La ley anual de presupuesto, contiene normas específicas para el ejercicio de su vigencia, y la ley de ministerios y normas complementarias establecen competencias en materia presupuestaria.

El artículo 24 de la Ley 24.156 establece la necesidad de “fijar anualmente los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto.” A estos efectos, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas elabora y aprueba anualmente un cronograma de actividades, indicando los responsables de las mismas y los plazos de ejecución.

Asimismo, la Oficina Nacional de Presupuesto, elabora un manual destinado a las jurisdicciones y entidades que contiene normas e instructivos para la formulación de los anteproyectos de presupuesto.

La Ley 24.629 establece que dentro del cronograma que aprueba el Ministro de Economía y Finanzas Públicas tiene un lugar destacado el informe que el Poder



Ejecutivo debe presentar al Congreso, como un anticipo de los aspectos más importantes del futuro proyecto de ley.

La Ley de Ministerios en su artículo 16 punto 15 (Ley N° 26.338 promulgada y sancionada en diciembre de 2007) detalla la función asignada al Jefe de Gabinete de Ministros en la Constitución Nacional dándole la competencia de *“intervenir en la elaboración y control de ejecución de la Ley de Presupuesto, como así también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos, sin perjuicio de la responsabilidad primaria del Ministro Secretario del área y de la supervisión que al Presidente de la Nación compete en la materia.”*

El artículo 3° del Decreto N° 2.025/08 sustituye el artículo 20 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 438 del 12 de marzo de 1992), sus modificatorios y complementarios, el que establece en el punto 3 que le compete al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas *“entender en la elaboración y control de ejecución del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, así como también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos.”*

Por su parte, la Secretaría de Hacienda, como órgano responsable de la coordinación de los sistemas de administración financiera del sector público nacional, tiene dentro de los objetivos asignados (Decreto 2.102/08, Planilla Anexa al artículo 4°) los de dirigir y supervisar el sistema de presupuesto y *Coordinar la aplicación de las políticas y la administración presupuestaria y financiera del gasto público nacional.* En el ejercicio de sus funciones presupuestarias sustantivas, la Secretaría de Hacienda está asistida por la Subsecretaría de Presupuesto, que tiene asignada la responsabilidad de coordinar las diversas etapas del proceso presupuestario.

A su vez, de acuerdo con las disposiciones de la Ley N° 24.156, que establece el régimen de administración financiera gubernamental (Título II, Capítulo I, Sección II – Organización del sistema), la Oficina Nacional de Presupuesto es órgano rector del sistema presupuestario del sector público nacional, correspondiéndole, entre otras, la función de formular y proponer a las autoridades de la Secretaría de Hacienda los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público nacional, analizar los anteproyectos presupuestarios de las jurisdicciones y entidades, proponer los ajustes que considere necesarios y preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido.

Asimismo, el artículo 18 de la Ley 24.156 (reglamentado por el Decreto N° 1.344/07) determina que las oficinas de presupuesto de las jurisdicciones y entidades deben, con carácter eminentemente técnico *“cuidar el cumplimiento de las políticas y lineamientos que en materia presupuestaria, establezcan las*



autoridades competentes". Estas unidades deben encargarse de preparar los instructivos de Política Presupuestaria, de acuerdo con las orientaciones y normas que determine la Oficina Nacional de Presupuesto; asesorar a las autoridades superiores y responsables de las unidades ejecutoras de cada categoría programática en la interpretación y aplicación de las normas técnicas; preparar los Anteproyectos de Presupuesto de la jurisdicción o entidad, dentro de los límites establecidos y procurando compatibilizar los requerimientos de las unidades ejecutoras.

En sus funciones de asistencia al Jefe de Gabinete de Ministros, la Secretaría de Evaluación Presupuestaria coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas lo vinculado con las definiciones presupuestarias estratégicas e interviene en la elaboración del proyecto de ley de presupuesto nacional.



III. Etapas de elaboración del Presupuesto de la Administración Nacional

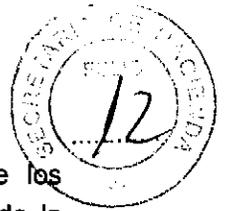
Las principales etapas que conforman el proceso de formulación del presupuesto son las siguientes:

- Formulación de los lineamientos generales de la política presupuestaria y definición de resultados estratégicos para la elaboración del Presupuesto Nacional para el próximo ejercicio en un horizonte plurianual.
- Capacitación intensiva de funcionarios y agentes participantes en el proceso de preparación y aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto.
- Formulación del Presupuesto Preliminar.
- Elaboración, aprobación y comunicación a las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional de los límites para gastar (techos presupuestarios).
- Formulación y aprobación 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.
- Análisis y evaluación de los anteproyectos de presupuesto por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto y emisión y presentación de los correspondientes dictámenes a la consideración del Subsecretario de Presupuesto.
- Preparación y aprobación 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.
- Tratamiento parlamentario del Proyecto de Ley de Presupuesto; sanción y promulgación de la Ley de Presupuesto.
- Distribución administrativa del presupuesto de las jurisdicciones y entidades y programación de la ejecución presupuestaria, tanto física como financiera, sobre la base de las autorizaciones para gastar contenidas en la Ley de Presupuesto, incluyendo las adecuaciones que correspondieren por los cambios introducidos al Proyecto de Ley en el Congreso Nacional.

De las actividades mencionadas cabe destacar aquellas que se llevan a cabo dentro de las jurisdicciones y entidades.

- **Formulación del Presupuesto Preliminar**

El Presupuesto Preliminar es la primera aproximación de las jurisdicciones y entidades a la programación del presupuesto del próximo ejercicio y el primer indicio que dan a la Secretaría de Hacienda de sus requerimientos. En la medida que se realice racional y fundadamente, predefine la asignación de créditos presupuestarios al final del proceso cuando, aprobados éstos por el Congreso Nacional, son distribuidos administrativamente y están disponibles para gastar, previa programación de la ejecución.

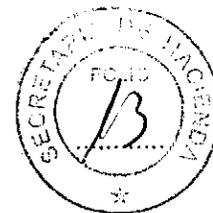


La elaboración del Presupuesto Preliminar se inicia con la definición de los Lineamientos de Política Presupuestaria por parte de la máxima autoridad de la jurisdicción (ministro o secretario de Estado), pudiendo resultar de estos lineamientos una revisión general de la estructura programática.

Sobre estas bases y en función de estas definiciones, los responsables de las entidades centralizadas y jefes de programas harán una programación preliminar del presupuesto que contendrá una descripción de los programas a desarrollar y la programación de metas e indicadores físicos, recursos y gastos.

- **Formulación y aprobación por parte del titular de la jurisdicción del anteproyecto de los organismos centralizados y descentralizados que le dependen**

Estas actividades se desarrollan a continuación, en el capítulo IV de la presente Circular.



IV. Formulación del Presupuesto Preliminar

1. Consideraciones Generales

Uno de los vicios más frecuentes y generalizados en la formulación de presupuestos públicos es la repetición del presupuesto del año anterior o con pequeñas variantes del mismo. Ello establece un serio condicionante en detrimento de la aplicación de la técnica del presupuesto por programas a desarrollarse en el marco de una gestión orientada a los resultados.

En el proceso de formulación del Presupuesto Preliminar que se pretende vigorizar se procura recurrir no sólo al presupuesto por programas sino también a algunos aspectos de la técnica del presupuesto base cero (PBC).

Como toda técnica, el PBC tiene una serie de criterios y procedimientos para presupuestar, para cuyo seguimiento se recomienda acceder al amplio material bibliográfico existente. Lo que aquí interesa resaltar es la filosofía del PBC, que tiene tres principios básicos:

1. Es necesario replantear a fondo lo que se está haciendo con el presupuesto actual; desmenuzarlo y fundamentarlo con el mismo ahinco con que se justificaría un requerimiento adicional.
2. Los recortes tienen que ser selectivos y no generalizados. Para ello hay que tener un conjunto evaluado de programas y actividades debidamente priorizados (paquete de decisiones) entre los que se seleccionan los que habría que desactivar. Ante una restricción de recursos, o un análisis beneficio-costos negativo, los recortes deben afectar determinados programas o actividades (los menos prioritarios) y no a todos. Este principio también es válido en sentido opuesto. Un incremento de presupuesto tiene que tener una aplicación clara, con productos identificables y no diluirse como un simple aumento general.
3. Para la priorización de programas y actividades se requiere la participación de toda la organización. En particular, es imprescindible la participación de los jefes de programas, actividades y proyectos pues, de otra manera, sería imposible el conocimiento detallado de las operaciones, tal como lo indica el PBC para el armado de paquetes de decisiones.

Constituyen aspectos centrales del proceso de formulación del Presupuesto Preliminar que se vinculan con estos tres puntos detallados, la definición anual de lineamientos de políticas y fijación de prioridades, la revisión de las estructuras programáticas y de los procesos de la gestión pública, la programación de resultados, indicadores de la gestión y metas físicas de los programas, acordes con esos resultados y la fundamentación de las proyecciones financieras.



En la filosofía del PBC la fijación de prioridades puede derivar en la determinación de paquetes alternativos de decisión, que traducidos a la programación presupuestaria se expresan por medio de escenarios alternativos de recursos y gastos. No obstante, no va a ser éste el caso del Presupuesto Preliminar que deberán elaborar las jurisdicciones y entidades a partir de la implementación de la presente Circular, diferenciándose en este punto de su antecesora la Circular N° 2/96.

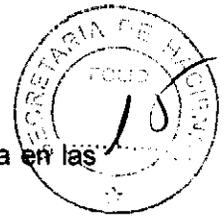
Si bien las jurisdicciones y entidades en el proceso de formulación del Presupuesto Preliminar podrán elaborar escenarios alternativos de programación, el objetivo es que definan uno de ellos como escenario principal, que podría ser consultado por la Oficina Nacional de Presupuesto en la etapa previa a la determinación de los techos. A su vez, en la etapa de análisis de los anteproyectos de presupuesto este escenario definido como principal permitirá a las jurisdicciones y entidades justificar los eventuales requerimientos adicionales no contemplados en los techos presupuestarios comunicados. Si prima el principio de racionalidad en la elaboración del Presupuesto Preliminar y de los techos presupuestarios, es de esperar que ambas proyecciones sean compatibles y concuerden en su mayor parte, asimilándose al Presupuesto Preliminar Intermedio que se postulaba en la Circular ONP N° 2/96, como uno de los tres escenarios definidos (máximo, intermedio y mínimo). El hecho de que se seleccione un Presupuesto Preliminar no significa que sea para un **único ejercicio fiscal**.

El cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, la inversión pública y la ejecución de la mayoría de los programas son de naturaleza plurianual, de manera que necesariamente la programación del presupuesto debe superar el ejercicio fiscal fundamentalmente en un modelo de gestión que procura medir los resultados.

Desde el año 1998 el Gobierno Nacional viene implementando el Presupuesto Plurianual tomando como horizonte el trienio siguiente e integrándolo con la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto Nacional, de manera que los techos presupuestarios, los anteproyectos de presupuesto, los informes de análisis, etc. se realizan con este enfoque plurianual.

En esa línea está también la programación del Presupuesto Preliminar que se propone implementar, habida cuenta que puede contribuir como fuente de información adicional en la elaboración de los techos presupuestarios y en la formulación de los anteproyectos de presupuesto.

El Presupuesto Preliminar debe ser elaborado desde una perspectiva plurianual y ello se evidencia, fundamentalmente, en los siguientes aspectos:



- Objetivos y resultados estratégicos del gobierno nacional y su incidencia en las jurisdicciones y entidades públicas.
- Lineamientos generales de la política presupuestaria jurisdiccional.
- Cálculo de los recursos.
- Cronograma de avance físico y programación financiera de la inversión.
- Programación física y financiera de los programas.

La formulación del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual están en estrecha vinculación. Por un lado, para la elaboración del Presupuesto Preliminar las jurisdicciones y entidades tomarán como base la información contenida en el Presupuesto Plurianual vigente, que programaron en forma desagregada por rubros de recursos, programas y objeto del gasto. En esta instancia, las jurisdicciones y entidades proceden a la actualización 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, una vez elaborado el Presupuesto Preliminar para el mediano plazo (tres años), esta información contribuye a la elaboración del Presupuesto Plurianual de las jurisdicciones y entidades, en la medida que haya sido considerado por la Oficina Nacional de Presupuesto en la determinación de los techos presupuestarios plurianuales.

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 utiliza 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.

La formulación del Presupuesto Preliminar y el proceso de decisiones que culmina en la determinación del Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción o entidad involucran una serie de tareas que serán descritas a lo largo del presente capítulo.

Conviene aclarar previamente que, de acuerdo con las circunstancias por la que atraviese la jurisdicción o entidad, el desarrollo a conciencia del Presupuesto Preliminar puede demandar la realización de tareas adicionales a las que se



describen. Por otra parte, podría ser insuficiente el tiempo que se requiere para completar el análisis o evaluación de algunos puntos, debiéndose concretar estas acciones en un momento posterior al fijado en el cronograma oficial. Contrariamente a estas situaciones, una jurisdicción o entidad quizás no necesite cumplir con algunos de los requisitos que se consignan como necesarios porque no son pertinentes o porque los atendió con anterioridad. Lo importante es que la tarea se realice con la intención de buscar, por medio de cursos de acción razonables, los modos más eficaces para mejorar el desempeño de la jurisdicción o entidad y de las unidades ejecutoras que le dependen.

Las tareas a llevar a cabo en el proceso de formulación del Presupuesto Preliminar son:

- a. Definición de los Lineamientos de Política Presupuestaria por parte del responsable de la jurisdicción / entidad
- b. Cálculo de Recursos
- c. Revisión de la estructura programática
- d. Descripción de los programas a desarrollar
- e. Programación presupuestaria por parte de las unidades de programación y decisión
- f. Cierre del Presupuesto Preliminar
- g. Determinación del Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción en el marco de los techos comunicados.

Más adelante se describirán estas tareas y se harán las aclaraciones conceptuales necesarias que permitan conocer con mayor precisión las características de la labor a realizar. Sin perjuicio de lo expresado anteriormente se considera oportuno en esta instancia realizar aclaraciones con relación a algunos conceptos utilizados en la presente Circular.

a) Concepto de Resultado

Aunque existen diferentes definiciones del concepto de resultado, en la presente Circular se entiende por "Resultado" a la cuantificación de un objetivo gubernamental, mediante el uso de un indicador representativo del avance o cumplimiento de dicho objetivo. Este concepto complementa el de las actuales "metas de producto" vigentes en el sistema de evaluación presupuestaria implementado en la Administración Pública Nacional.¹

En esta definición, detrás del resultado siempre hay un objetivo público, ya sea éste permanente o transitorio. Estos objetivos, por lo general, suponen pasar de la

¹ Cabe aclarar que las "metas de producto" se refieren a la medición o cuantificación física de los productos que generan los programas en el ámbito de la Administración Pública Nacional y las "metas de resultado" se refieren al efecto que esas "metas de producto" tienen en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas fijadas por el gobierno.



situación actual a una situación deseada, ya sea por el superior gobierno, una determinada jurisdicción o un programa o proyecto de esa jurisdicción.

El Resultado, como expresión cuantitativa de un objetivo público, por más que sea representativo, siempre es una expresión imperfecta de los elementos cualitativos e intangibles de dicho objetivo. Por ejemplo, el objetivo de que todos los residentes de un país habiten en una vivienda digna, puede ser medible utilizando un indicador de cobertura (vg. déficit habitacional), el que contiene requisitos de calidad y que además puede ser completado con otros indicadores de calidad; sin embargo, es muy difícil que el conjunto de indicadores alcance para expresar en forma acabada el adjetivo calificativo "digna".

En un sentido más técnico el resultado puede ser concebido como el estado en el que se desea encontrar una variable como consecuencia de los productos que la institución entrega. Se debe tener en cuenta que un resultado frecuentemente es la consecuencia de varios productos.

Características de los Resultados:

- Un Resultado puede ser cumplido en forma acumulativa o solamente en un momento determinado del tiempo. En el primer caso por lo general el Resultado que importa es el Resultado final, como por ejemplo, la disminución de la tasa de mortalidad infantil puede ir reduciéndose en el tiempo, pero el resultado final es llegar a un nivel donde solamente existen causas de defunción imposibles de evitar. Un ejemplo del segundo caso es llegar mediante un plan de acción al estatus de eliminación de la fiebre aftosa y sin vacunación; hasta que no se llegue a certificar dicho estatus, no puede darse por cumplido el Resultado.
- De lo anterior se puede deducir que el logro del Resultado, por lo general excede al período anual del presupuesto, por lo que no siempre es posible asociar el gasto anual con el cumplimiento del Resultado. Se requiere por ello una perspectiva plurianual. No obstante, se pueden elaborar indicadores anuales que reflejen la contribución paulatina al cumplimiento del resultado.
- El Resultado muchas veces es alterado por factores externos a las acciones públicas y por lo tanto no están bajo el arbitrio absoluto del Estado. En el ejemplo de la mortalidad infantil, su reducción puede estar afectada, entre otros aspectos, por una catástrofe natural o por una situación económica desfavorable que esté provocada por un shock de origen externo. Dada esta característica, es necesario hacer el esfuerzo de aislar estos factores de los efectos producidos por la provisión pública de bienes y servicios a la comunidad, aunque a sabiendas de que no existe en última instancia una forma objetiva y clara de hacerlo.
- El Resultado es por definición cuantificable. Siempre expresa el cumplimiento de un objetivo, pero si éste no se puede medir, no tendrá un Resultado.



b) Tipología de Resultados

Dadas las características enunciadas anteriormente se presenta la siguiente tipología:

- Resultados interjurisdiccionales: Son aquellos que se consiguen por la acción de varias jurisdicciones de la Administración Pública (nacional, provincial, y/o municipal). Ejemplo Reducción de la Tasa de Desempleo.
- Resultados intrajurisdiccionales: Se obtienen por la acción de más de un programa de la jurisdicción.
- Resultados de programas presupuestarios: Dependen de la acción de un solo programa.
- Resultados estratégicos del gobierno nacional: Son aquellos que han sido explicitados como tales por el superior gobierno de la Nación.
- Resultados estratégicos de la jurisdicción: No están considerados en la clasificación anterior, pero son considerados relevantes por el titular de la jurisdicción.

c) Resultados y Beneficios

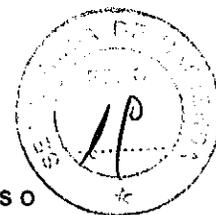
El término "beneficio" se utiliza en la presente Circular en un sentido amplio. Denota tanto el beneficio económico como el no económico. Por lo general la obtención del Resultado siempre implica también la obtención de un beneficio. Pero no todo beneficio es un resultado final, existen beneficios adicionales o marginales cuando se pasa de un escenario al otro, que implican aproximaciones al resultado pero no necesariamente su obtención. Un ejemplo claro de ello, es pasar del 80% al 85% de cobertura en la enseñanza secundaria, que implica obtener el beneficio resultante del acceso a la educación de un sector antes excluido, pero que deja fuera todavía a un 15% de la población objetivo.

Por otra parte, la obtención de un beneficio siempre implica un costo, el cual puede ser expresado por los beneficios que se dejan de obtener por la derivación de recursos a la consecución de aquél. La medición de estos costos es importante tanto en la evaluación ex ante de un programa o proyecto públicos, como en la medición del impacto de los mismos.

d) Producción Pública

En el presente documento el término producción para simplificar incluye al concepto de "provisión", aunque en un uso más preciso del lenguaje su significado es diferente. Por lo general en los programas públicos no se efectúa la totalidad del proceso productivo, algunas veces se realiza solamente 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 subcontratista privado.

En todos estos casos la responsabilidad del ejecutor del programa es la "provisión" de bienes y servicios para satisfacer directamente una determinada necesidad



social o, indirectamente, cuando se trata de transferencia 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 de los bienes.

En la Administración Nacional existen muchos recursos financieros aplicados como transferencias de fondos como por ejemplo, jubilaciones, pensiones, transferencias corrientes y de capital a provincias, subsidios a unidades familiares e instituciones privadas, etc., que si bien no son gastos destinados a la producción de bienes y servicios públicos deben asignarse al presupuesto de los programas y actividades, etc., según el caso, y por tanto incluirse en el total de los gastos presupuestarios.

Además, existen gastos dentro del Presupuesto Nacional que no están asociados con la producción de bienes y servicios a la comunidad ni con las transferencias de fondos a provincias, municipios, familias, etc. Se trata en general de gastos de naturaleza financiera como devolución de préstamos, amortización de bonos, inversiones financieras, que no se asignan a programas ni a finalidades y funciones y que revisten el carácter económico de aplicaciones financieras y es preciso incluir en el total de gastos presupuestarios. La idea es que el Presupuesto Preliminar de la Jurisdicción y de cada entidad, que de ella depende, abarque la programación de la totalidad de los gastos.

Desde el punto de vista conceptual y sin perjuicio de los aspectos teóricos señalados en esta Circular, en forma supletoria cabe remitirse al documento publicado por la Secretaría de Hacienda "El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina", como así también a la Disposición N° 664/07 de la Subsecretaría de Presupuesto ya comentada y a otros manuales y circulares publicados por la Oficina Nacional de Presupuesto, como son a título ilustrativo el Manual para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional y la Circular del Presupuesto Plurianual, respectivamente.

2. Principios Rectores para la preparación del Presupuesto Preliminar

El Presupuesto Preliminar es **formalmente** una etapa del proceso de formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional que se lleva a cabo en el ámbito de las instituciones públicas nacionales, anticipadamente a la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto y como tal se integra al cronograma de actividades que se aprueba anualmente por Resolución del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La implementación del Presupuesto Preliminar se limitó a una decisión propia o voluntaria de las jurisdicciones y entidades, en el que algunas lo elaboraban y otras no, porque si bien existía una norma técnica dictada por la Oficina Nacional de Presupuesto, no había que presentarlo a la Oficina mencionada.



La conclusión a que se llegó, es que difícilmente se puedan cumplir los objetivos y verificar los beneficios de la elaboración del Presupuesto Preliminar explicados en capítulos precedentes si el Presupuesto Preliminar no se convierte verdaderamente en una herramienta utilizable a lo largo del proceso de preparación del proyecto de presupuesto del gobierno nacional. En primer lugar, es imprescindible instalar la necesidad de **hacer** el Presupuesto Preliminar. No se puede materializar como herramienta útil si no se elabora.

En segundo lugar, es preciso **pensar** al Presupuesto Preliminar como una etapa del proceso de formulación del presupuesto por programas, como es de hecho, pero en el marco de un modelo conceptual de la gestión pública orientada a los resultados, que es el que se impone en este tiempo. En este contexto, es oportuno hacer referencia a los principios que deben regir la preparación del Presupuesto Preliminar.

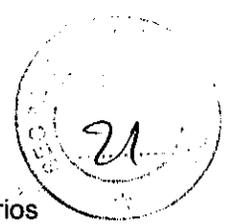
a) Cobertura Generalizada

Como se explicitara en párrafos precedentes es objetivo que el Presupuesto Preliminar sea elaborado por el conjunto de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Nacional, de acuerdo a la cobertura que corresponde dar al Presupuesto Nacional en los términos dispuestos por el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal N° 25.917 y su reglamentación.

El Presupuesto Preliminar se convertirá en un instrumento de gestión en la medida que todas las jurisdicciones y entidades se comprometan en su elaboración; de lo contrario si queda al arbitrio de la voluntad de cada organismo, difícilmente trascienda el marco formal de la norma que pretende su implementación.

Difícilmente se pueda abarcar la totalidad de la cobertura institucional en el corto plazo, pero debería ser factible que en el mediano plazo todas las jurisdicciones y entidades formulen el Presupuesto Preliminar de modo tal de contar, en forma anticipada, con un esquema consolidado de la situación presupuestaria de la Administración Pública Nacional que sería de utilidad en la instancia de tomar decisiones relativas a la distribución preliminar de los recursos, en especial para el próximo ejercicio y, complementariamente, para el siguiente bienio, de forma de contar con un panorama fiscal de mediano plazo.

La base de información del Presupuesto Preliminar se pondría a disposición de los analistas presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto por medios electrónicos, en una fecha límite que se definirá en el cronograma anual de Formulación del Presupuesto Nacional. Sobre la base de esta información, se podrá poner en conocimiento en forma sistematizada y gerencial, a las autoridades involucradas en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional.



La excepción son los informes descriptivos que se adicionan a los formularios electrónicos, elaborados a los efectos de ilustrar mejor a los analistas presupuestarios de la ONP y de fundamentar los requerimientos de los organismos, como así también los formularios elaborados en Word y Excel, que si bien no están incluidos actualmente en el sistema informático, integran el anteproyecto de presupuesto y son igualmente comunicados a la Oficina Nacional de Presupuesto (TyD). Para estos casos, bastará con la remisión de los archivos vía correo electrónico.

Esta puesta en conocimiento de la información no generará una gestión por parte de la ONP en términos de devolución, respuesta, opinión o dictamen sobre los Presupuestos Preliminares. Significa, en cambio, la toma de conocimiento de la información antes del cierre y comunicación de los techos presupuestarios, constituyendo un **antecedente**, entre otros, a ser considerado en la determinación de dichos techos presupuestarios y, en conjunto, compatibilizados con las restricciones financieras.

Los organismos que requieran financiamiento adicional al fijado en los “techos presupuestarios”, podrán fundamentar los “sobretechos” del anteproyecto de presupuesto con la presentación del Presupuesto Preliminar en cumplimiento de la fecha límite fijada en el cronograma de Formulación de Presupuesto Nacional.

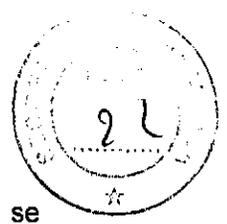
b) Centralización Política

Las funciones del Estado se desarrollan a través de decisiones de políticas públicas (generales y sectoriales) que se concretan en acciones de las instituciones de la Administración Pública; todo ello se plasma anualmente en el Presupuesto Público.

En Nación, las autoridades jurisdiccionales (autoridades legislativas, judiciales, secretarios de la Presidencia, ministros, jefes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, etc.) tienen un rol central en las decisiones de políticas públicas, habida cuenta que se constituyen en autoridad sectorial a la vez que institucional (educación, salud, seguridad, turismo, cultura, defensa, etc.)

De allí que es fundamental que las autoridades jurisdiccionales se involucren en el proceso presupuestario de la jurisdicción en su conjunto, en virtud de que decisiones en su cartera no atañen sólo al órgano central sino también a los organismos descentralizados que dependen funcionalmente de esa jurisdicción y tienen impacto en el sector en cuestión (sea este económico, social, de defensa o de seguridad) y en otros niveles de gobierno (provincias y municipios).

El Presupuesto Preliminar que se procura implementar se enmarca en un modelo conceptual de gestión pública orientada a los resultados, que parte de una clara formulación de objetivos de políticas y de prioridades presupuestarias que



sustenten la programación operativa anual de los organismos. En ese marco, se procura una mayor participación de las autoridades jurisdiccionales en las definiciones de las políticas presupuestarias sectoriales e institucionales y la supervisión general del presupuesto de la jurisdicción en su conjunto (centralizada y descentralizada).

La complejidad y diversidad de los aspectos a considerar en las tareas de preparación del presupuesto preliminar, vinculando, por ejemplo, los aspectos reales con los financieros, requiere un especial esfuerzo de coordinación y resolución de problemas.

Como un dispositivo de apoyo y asistencia a las autoridades jurisdiccionales, sería conveniente que en las instituciones el **gabinete**, que incluya a los jefes de programas, se involucre en las distintas instancias del proceso presupuestario, en particular con el Presupuesto Preliminar y los asuntos relacionados con la asignación de recursos de las etapas subsiguientes. Un rol clave en la organización de estas actividades lo tiene el Secretario de Coordinación Técnica y Administrativa o el funcionario de rango político que en la jurisdicción tenga responsabilidades equivalentes.

El responsable de presupuesto, sin perjuicio de sus funciones habituales, podría ser el enlace institucional de la jurisdicción con las áreas técnicas competentes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Si bien en cada jurisdicción, de acuerdo a sus particularidades, difiere el rol del gabinete, con relación al presupuesto preliminar jurisdiccional se considera conveniente que participe en las siguientes actividades:

- Contribuir con la máxima autoridad jurisdiccional en la formulación de la política presupuestaria sectorial e institucional.
- Interpretar, difundir y explicar a los participantes del proceso de preparación del Presupuesto Preliminar y de las etapas posteriores de la formulación del presupuesto anual y plurianual, las directivas y lineamientos generales emitidos por el gobierno nacional en materia presupuestaria y recomendar y promover los cursos de acción necesarios para su instrumentación.
- Promover la activa participación de los responsables de las unidades ejecutoras durante todo el proceso presupuestario.
- Buscar la articulación entre los lineamientos generales de la política presupuestaria del Gobierno Nacional y el presupuesto público sectorial (educación, salud, seguridad, turismo, cultura, etc.) e institucional y efectuar las recomendaciones que requiera la integración de ambos aspectos.



- Impulsar y organizar la realización de los planes de capacitación necesarios para el eficaz cumplimiento del Presupuesto Preliminar y las etapas posteriores de la formulación del presupuesto anual y plurianual dentro de la jurisdicción.
- Cuidar el normal desarrollo del proceso de formulación del presupuesto, facilitando la solución de los problemas y evitando las interferencias que se presenten.

En particular, corresponde al responsable de la unidad de presupuesto de la jurisdicción la tarea de preparar la información gerencial que permita conocer en forma resumida y consolidada el contenido del Presupuesto Preliminar formulado por cada jurisdicción y entidad, en los aspectos físico (metas de producción y metas de resultados) y financiero.

Una vez comunicados los techos presupuestarios, será importante consignar la información que contenga las conclusiones del análisis de los anteproyectos y de los gastos adicionales no contemplados por los techos, tratando de detectar, con una perspectiva de mediano plazo, cuál es la cadena causal entre los resultados esperados, la producción programada y los gastos a realizar en el próximo ejercicio. Elaborar este informe también es responsabilidad del representante de la unidad de presupuesto de la jurisdicción.

Asimismo, deberá determinar, con la ayuda de los funcionarios que participan, el modo en que los diferentes programas concurren y contribuyen al cumplimiento de los resultados estratégicos del gobierno nacional, y si las hubiere, las principales pérdidas en términos de resultados o beneficios públicos, ocasionadas por la falta de recursos financieros.

c) Descentralización Técnica

Un modelo de gerencia pública que procura orientar la gestión a la obtención de los resultados se caracteriza, entre otros aspectos, por la participación en la toma de decisiones, en forma descentralizada, por parte de los responsables de las áreas sustantivas que tienen a su cargo los programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas, en un contexto de clara definición de las políticas públicas.

En un modelo con estas características los responsables de las unidades ejecutoras de programas, proyectos y actividades deben gestionar su accionar de la manera más adecuada dentro de las limitaciones financieras coyunturales, así como disponer de la información sobre la utilización efectiva de recursos reales y financieros.

La descentralización técnico-operativa no se limita sólo a las instancias de la programación y ejecución del presupuesto sino que debe extenderse también a la etapa de seguimiento y evaluación de la gestión. Es un esquema de



retroalimentación del proceso presupuestario que da la oportunidad a los responsables de las unidades ejecutoras de programas, proyectos y actividades de mejorar la gestión pública.

d) Mayor Autonomía

Como se dijo precedentemente, el modelo de gestión pública que se prevé requiere una clara formulación de objetivos de políticas y prioridades presupuestarias centralizada en la figura de las autoridades jurisdiccionales, y la descentralización técnica y operativa de la gestión presupuestaria a cargo de los jefes de programas, proyectos y actividades.

Fundamentalmente, se busca crear en éstos últimos la figura de “gerentes públicos”, en quienes no sólo descentralizar la participación en las funciones y tareas de la gestión administrativo-financiera sino también proveer algún grado de “autonomía” para llevar a cabo dicha gestión, a semejanza de lo que ocurre en materia de sus competencias específicas.

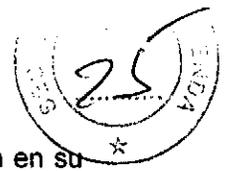
La idea es dar mayor nivel de autonomía a los gerentes públicos como contrapartida de la mayor responsabilización por los resultados de su gestión. En materia de administración presupuestaria si bien el presupuesto es limitativo en su cuantía global y por jurisdicción y entidad, la idea es que sea relativamente flexible en su distribución interna, en particular en los aspectos vinculados a las modificaciones presupuestarias y las cuotas para comprometer y asignar gastos.

En el contexto del Presupuesto Preliminar, darles *autonomía* a los *gerentes públicos* significa asignarles, bajo ciertas condiciones, mayor independencia o potestad en la toma de decisiones, a los fines de la obtención de resultados que se espera logren de la gestión de los programas, proyectos y actividades que tienen bajo su responsabilidad, lo cual debería acompañarse, en el futuro, con modificaciones normativas.

Se entiende a la *autonomía* no como un concepto absoluto sino relativo. Podría hablarse de ciertos “grados de autonomía” que significarían al *gerente público* la facultad de *gestión* con algún nivel de independencia. Dar *autonomía* y capacidad de *gestión* al *gerente público* implicaría “flexibilizar” las normas y los procedimientos administrativos.

e) Flexibilidad

La implementación de la orientación a la obtención de resultados requiere cambios en la normativa y procesos administrativos vigentes que motiven una transformación cultural, virando hacia una gestión pública descentralizada y flexible.



No es discutible la necesidad de que todos los organismos públicos se rijan en su funcionamiento por normas de tipo común y de uso generalizado. Pero no es menos cierto que las características particulares del ámbito de actuación de los organismos y la introducción de la orientación a resultados, requiere el desarrollo de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan flexibilizar la gestión administrativa financiera.

En este marco, el procedimiento para la preparación del Presupuesto Preliminar deberá ser lo suficientemente flexible en su implementación en relación con la estructura programática, la desagregación de los clasificadores presupuestarios, la formulación preliminar de metas e indicadores físicos, etc.

De este modo se busca que las autoridades jurisdiccionales y los jefes de programas, proyectos y actividades tengan mayor autonomía para determinar qué grado de apertura o concentración de la información van a dar a esta formulación preliminar del presupuesto y, especialmente, si es suficiente contar con una única versión o si prefieren contar con escenarios alternativos preexistentes a la comunicación de techos, de modo tal que una vez conocidos éstos poder adaptar el anteproyecto de presupuesto a alguno de esos escenarios o a una combinación de ellos.

El procedimiento para la preparación del Presupuesto Preliminar que provee la presente Circular pretende ser orientativo, no determinista. No obstante, es preciso que el conjunto de organismos de la Administración Pública Nacional (órganos rectores, jurisdicciones, entidades) tenga un lenguaje común que permita intercambiar la información, para lo cual se prevé la aplicación de un único sistema informático y de clasificación de datos.

f) Consenso

La elaboración del Presupuesto Preliminar será en forma descentralizada pero sobre la base de un lineamiento político (general, sectorial, jurisdiccional); con cierta autonomía a los jefes de programas, proyectos y actividades para elaborar la formulación preliminar de sus requerimientos; con flexibilidad en la aplicación de las instrucciones operativas para su preparación. No obstante, y para que el Presupuesto Preliminar sea una herramienta útil, es preciso lograr cierto consenso entre los actores intervinientes en un doble sentido.

En primer lugar, dentro del ámbito institucional es preciso lograr consenso entre las autoridades jurisdiccionales, de los organismos descentralizados y de los programas, proyectos y actividades.

Simultáneamente es preciso lograr consenso entre los organismos de la Administración Pública Nacional y las autoridades rectoras en materia



presupuestaria, tanto del nivel político como del nivel técnico. Cabe al órgano rector (Oficina Nacional de Presupuesto) una tarea fundamental, en lo que se refiere al Presupuesto Preliminar, ya que podrá consolidar, analizar y utilizar la información del Presupuesto Preliminar y ponerla al servicio de esas autoridades.

3. Tareas para la preparación del Presupuesto Preliminar

Los procedimientos que se describen en este punto parten del supuesto de que la elaboración del Presupuesto Preliminar debe realizarse en forma coordinada con la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto y el Presupuesto Plurianual, integrando el Presupuesto Preliminar al cronograma de actividades para dicha formulación y utilizando, en la medida de lo posible, el sistema de información disponible.

En ese sentido, el objetivo es que las tareas que se propone realizar para preparar el Presupuesto Preliminar se sistematicen mediante un subconjunto de formularios e instructivos contenidos en el *Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Pública Nacional*. Este manual de formulación tiene su dinámica anual propia, la que se da en un doble sentido: *i)* cambios de política, conceptuales y metodológicos propios de la materia presupuestaria; *ii)* innovaciones y refuncionalización del sistema de información. De manera tal que los formularios e instructivos que son citados en el presente documento corresponderán a los que estén vigentes en cada ejercicio presupuestario.

a) Definición de los Lineamientos de Política Presupuestaria por parte del responsable de la jurisdicción/entidad para la preparación del Presupuesto Preliminar

Los Lineamientos de Política Presupuestaria se formulan sobre la base de los planes del gobierno, de la misión de la jurisdicción y del plan estratégico, en la medida que esté desarrollado para el cumplimiento de dicha misión.

El plan estratégico institucional puede estar más o menos explícito o desarrollado, a partir de la aplicación de una técnica específica. En la Administración Nacional, le compete a la Jefatura de Gabinete de Ministros, la función de establecer normas técnicas para el desarrollo y confección de planes estratégicos institucionales, para lo cual realiza acciones de capacitación y asistencia técnica.

Lo importante para el Presupuesto Preliminar es que dichos planes estén actualizados, sean sostenibles desde el punto de vista de su financiamiento y se expresen de un modo tal que puedan ser traducibles al lenguaje presupuestario.

Además, un aspecto especialmente sensible para la programación presupuestaria, es que en el plan estratégico institucional estén correctamente formulados los



objetivos y resultados de mediano plazo, que constituyen los insumos básicos para la elaboración del Presupuesto Preliminar desde una perspectiva plurianual.

Sobre la base de las directivas generales de la política y los objetivos y resultados planteados por el Gobierno, el responsable de la jurisdicción instruirá a su gabinete para que, en el marco de los planes y políticas vigentes en su jurisdicción, prepare un documento que contenga los “**Lineamientos de Política Presupuestaria de la jurisdicción**”, que constituye el impulso inicial para la formulación del Presupuesto Preliminar.

El **documento** resultante del trabajo desarrollado en esta etapa, está destinado a los responsables de los programas y categorías programáticas equivalentes pertenecientes a la Administración Central y a los titulares de los organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social, así como también, y con las debidas adaptaciones, a los responsables de fondos fiduciarios que dependan de la jurisdicción. Dicho documento debe constituir una guía lo suficientemente precisa que permita formular el Presupuesto Preliminar con un enfoque plurianual.

El documento, debe ser una expresión lo más fidedigna posible del esfuerzo de programación realizado en la jurisdicción o entidad, y contendrá, entre otros aspectos, lo siguiente:

- Identificación de los **problemas**, definiendo al problema como “la distancia o brecha existente entre una situación dada y una situación deseada”.
- Definición de los **objetivos** que se desean obtener con el fin de solucionar los **problemas identificados**.
- Medición de los **resultados** que se esperan alcanzar² y que constituyen la expresión verificable y monitoreable del estado de situación que se pretende lograr.

El documento con los lineamientos jurisdiccionales debe incluir además:

- Las pautas e instrucciones para la revisión de las operaciones y procesos realizados actualmente y de la estructura programática, en función de los objetivos y resultados esperados.
- La política a seguir para la reasignación del personal y de las instalaciones disponibles que se considere oportuno desactivar, hacia las acciones más prioritarias.
- El cronograma interno de tareas, que estará sujeto al cronograma general determinado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

² En un sentido amplio, es decir, la cuantificación física de los programas que desarrolla el organismo (metas de producto) y el grado de cumplimiento de los objetivos que se espera alcanzar (metas de resultado).



Estos lineamientos, además de ser una condición necesaria para la realización de las tareas de programación del Presupuesto Preliminar, son la base para la elaboración del formulario *F1. Política Presupuestaria de la Jurisdicción o Entidad* relativo a las políticas presupuestarias institucionales que es requerido por la Secretaría de Hacienda en la instancia previa a la elaboración de los techos presupuestarios. Este formulario *F1. Política Presupuestaria de la Jurisdicción o Entidad*, preexistente en el cronograma anual de formulación del presupuesto, que elaboran preliminarmente los organismos de la Administración Nacional pasa a integrar el Presupuesto Preliminar de cada jurisdicción y entidad.

b) Cálculo de Recursos

La Secretaría de Hacienda, como ya se dijo, elabora anualmente los límites financieros que comunica a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional para que éstas elaboren sus anteproyectos de presupuesto. Estos límites financieros son topes máximos y de carácter agregado a las asignaciones en el ejercicio de programación presupuestaria, a los cuales tienen que sujetarse los organismos y se los conoce como “techos presupuestarios”.

La elaboración de los techos presupuestarios se sustenta, no sólo en las políticas presupuestarias generales sino fundamentalmente en las restricciones al financiamiento de esas políticas dadas por el cálculo de los recursos y las disponibilidades y capacidad de endeudamiento.

El cálculo de los recursos tiene distintas fuentes. Una de ellas, la que interesa a los efectos de proyectar los techos presupuestarios y se integra por tanto al Presupuesto Preliminar, es la proveniente de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional.

Si bien la Oficina Nacional de Presupuesto realiza sus propias proyecciones, se solicita en forma preliminar a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional las estimaciones de los recursos que percibirán en el próximo trienio, a fin de adecuar el cálculo de los límites financieros (techos presupuestarios) que posteriormente se comunican para la elaboración de los anteproyectos.

De esta forma se busca minimizar las discrepancias entre las proyecciones realizadas por la Oficina Nacional de Presupuesto y los cálculos propios de las jurisdicciones y entidades de la Administración y optimizar la asignación de recursos presupuestarios, lo que permite evitar la presentación de requerimientos adicionales a los techos financieros comunicados debido a las diferencias que se pudieran suscitar entre ambas estimaciones.

Los factores a considerar en el cálculo de recursos son:

1. Modificaciones en las pautas de arancelamiento.



2. Creación o supresión de recursos.
3. Cambios significativos en la cantidad de unidades fiscalizadas.
4. Variaciones en los índices de incobrabilidad.
5. Incidencia de las variaciones en el nivel general de precios, que alteren sensiblemente la base de cálculo.
6. Impacto del tipo de cambio en el valor de la materia gravada.
7. Incorporación o reestimación de donaciones provenientes de organismos internacionales de crédito, gobiernos extranjeros o sector privado, en general.

Este requerimiento preliminar a las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional de elaborar el cálculo de sus recursos se detalla tradicionalmente en el cronograma anual de formulación del Presupuesto Plurianual y lo realizan a través de los formularios *F2A* y *F2B de Programación de Recursos para el Próximo Trienio*, los que se integran al Presupuesto Preliminar.

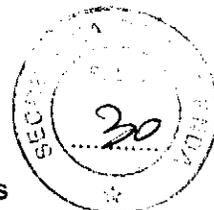
c) Revisión de la estructura programática

Dentro de las instituciones públicas es posible distinguir dos tipos de estructuras, que están interrelacionadas entre sí: i) la estructura orgánico-funcional, que es de naturaleza organizacional y ii) la estructura programática, que es de naturaleza presupuestaria y responde a las categorías conceptuales del Presupuesto por Programas.

La **estructura orgánico-funcional** permite conocer la distribución de las responsabilidades y facultades de los cargos y divisiones de la institución y el orden y las prelación en las interrelaciones de las mismas. Cada una de las agrupaciones identificadas tiene una misión, la cual es general en el caso del máximo responsable y parcial en el caso de los restantes órganos.

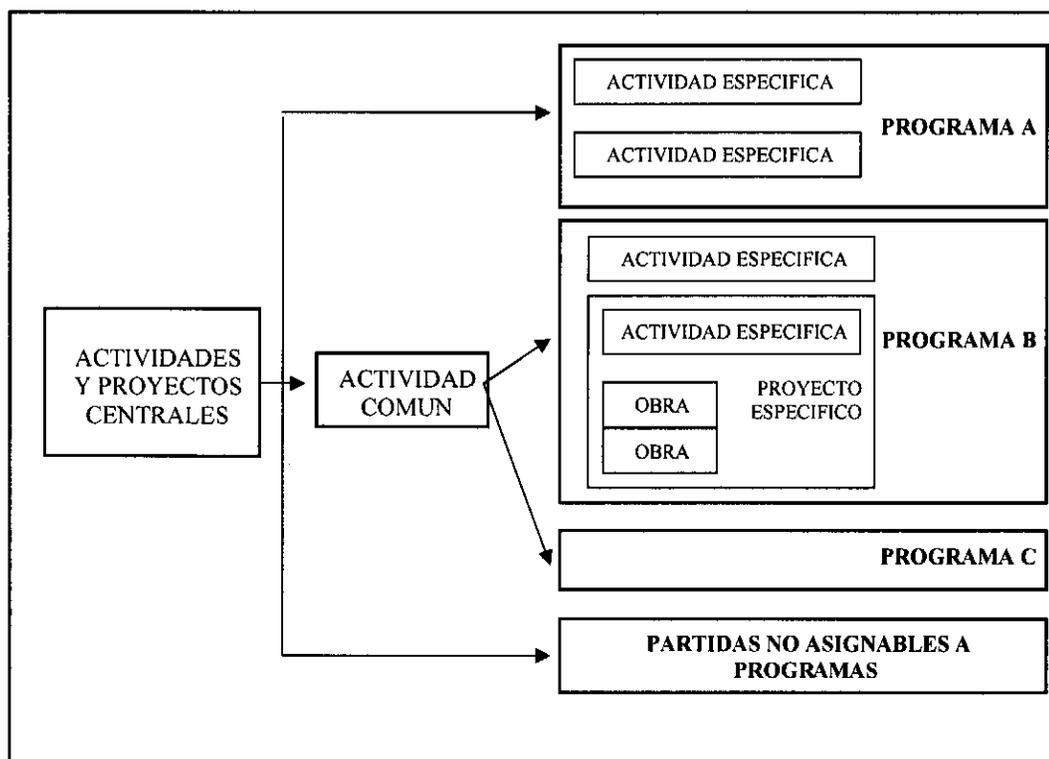
La **estructura programática** por su parte es la que se refiere específicamente al sistema presupuestario. En el modelo vigente en la Secretaría de Hacienda, la categoría programática principal es el *programa*, el cual se refiere a un proceso diferenciado dentro del ámbito de la institución destinado a generar productos terminales (trascienden el ámbito institucional) y el cual está a cargo del responsable de una unidad ejecutora, que en general se identifica en la estructura orgánica. El programa es la categoría principal porque de ella depende directamente la generación de los productos terminales relativos a la razón de ser de la institución. Otra categoría fundamental es la *actividad*, la cual representa procesos diferenciados que tienen como propósito la obtención de productos intermedios.

Una vez definida la estructura programática es posible distribuir entre las diferentes aperturas, las partidas presupuestarias, haciendo posible la vinculación de los fines (productos y resultados) con los medios necesarios para obtenerlos (insumos y



recursos financieros), identificando, además, al responsable de conseguir tales fines y administrar los medios adjudicados para su consecución. Un esquema de estructura programática se diseña en el diagrama que se muestra a continuación.

Esquema de la Estructura Programática de la Institución

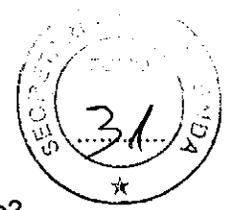


La revisión de la estructura programática es necesaria por la eventual falta de adecuación de la misma con relación a variaciones en los objetivos de política institucional. En tal sentido, es conveniente aprovechar el proceso de preparación del Presupuesto Preliminar para hacer una revisión de la estructura programática, avanzando hasta donde lo permitan los tiempos del cronograma.

Por lo tanto, el responsable de la jurisdicción con la participación de los órganos especializados que le dependen y del gabinete jurisdiccional dará las indicaciones pertinentes para que se verifique, por un lado, si los procesos que se llevan a cabo en la institución son los más convenientes y por otro, si la estructura programática plasma adecuadamente esos procesos.

A los efectos de la revisión y sin ser taxativos será preciso dar debida respuesta a cuestiones clave como las siguientes:

- ¿La modalidad de intervención pública es la más eficiente desde el punto de vista de los resultados?
- ¿La actual tecnología de producción es la más adecuada?



- ¿Cuáles son las principales deficiencias y debilidades del proceso productivo?
- ¿La estructura organizativa actual es la más adecuada para desarrollar los procesos de producción?
- ¿La estructura programática actual es consistente con los principales procesos de producción institucional?
- ¿Hay congruencia entre ambas estructuras?
- ¿Las propuestas de la Política Presupuestaria definida, demandan transformaciones en tales instrumentos?
- ¿Qué modificaciones se deben realizar en la estructura presupuestaria para garantizar que se logren los resultados necesarios con calidad, costo y oportunidad aceptables?

Como resultado de esta revisión debe quedar acordada y definida la estructura programática de la jurisdicción y de cada entidad que de ella depende. Si hubiere modificaciones respecto de la estructura programática vigente, la propuesta debe comunicarse a la Oficina Nacional de Presupuesto como lo determina el cronograma anual de formulación presupuestaria, a través de una presentación anticipada del formulario *F.3 Estructura Programática de la Jurisdicción o Entidad*, el que formará parte integrante del Presupuesto Preliminar.

Esta tarea coincide en el tiempo con las dos tareas anteriores con el fin de evitar demoras innecesarias en el proceso de preparación del Presupuesto Preliminar.

d) Descripción de los Programas a Desarrollar

Sobre la base de los *Lineamientos de la Política Presupuestaria* aprobados por la máxima autoridad jurisdiccional y configurada la estructura programática de la Administración Central y de cada una de las entidades, los jefes de programa, previamente a la realización de la tarea analítica de programación presupuestaria, deben elaborar y presentar una descripción con un mayor detalle de los objetivos de política a desarrollar en su ámbito de acción.

A estos fines, es preciso contar con una descripción concisa y clara que vincule al programa en cuestión con los objetivos formulados en el *F1. Política Presupuestaria de la Jurisdicción o Entidad*.

En particular resulta de interés que el jefe del programa dé a conocer qué tipo de bienes y/o servicios se generan y las características de la demanda de la población que debe ser atendida con la ejecución del programa a su cargo, como ser la naturaleza de los problemas que se pretenden resolver, la contribución del programa a la disminución de los déficit existentes o de las causas desfavorables para el bienestar de la población, la vinculación de la producción de bienes y/o servicios del programa, medible o no, con la satisfacción de necesidades detectadas.



Además de indicarse la clase de bienes o servicios que se producen mediante la ejecución del programa, es de interés conocer si esta producción condiciona a otros programas de la jurisdicción o de otros de la Administración Nacional, de modo de reflejar e instaurar los procedimientos de coordinación adecuados entre los programas involucrados, en la medida que ello sea necesario.

El mismo análisis deberá extenderse a los subprogramas, en los casos que se presente esta apertura u otras categorías que por equivalencia en la estructura programática y su significación, la jurisdicción o entidad considere de interés describir.

Esta información será un anticipo de la información que se releva mediante el formulario *F.7 Descripción del Programa, Subprograma y otras Categorías Equivalentes*, el que es remitido como parte integrante del anteproyecto de presupuesto de cada jurisdicción o entidad. En tal sentido, se pretende anticipar esta información a la Oficina Nacional de Presupuesto, con un *F7* provisorio, el que además, será parte integrante del Presupuesto Preliminar.

4. Programación del Presupuesto Preliminar

a) Programación presupuestaria por parte de las unidades de programación

Una vez revisada³ la estructura programática y definidos claramente los programas que se van a desarrollar, se deberá determinar el nivel de desagregación por categoría programática en que se elaborará el Presupuesto Preliminar. Si es que éste se va a formular a nivel agregado (*programas o categorías equivalentes*), si se va trabajar también por *subprogramas y proyectos* o si se desagregará hasta las categorías de mínimo nivel (*actividad y obra*).

Las unidades ejecutoras de las categorías programáticas que se definan como de mínimo nivel (mayor desagregación) a los efectos de la formulación del Presupuesto Preliminar son las **unidades de programación de primera instancia**: constituyen la base de la pirámide de formulación presupuestaria en el ámbito de la jurisdicción y serán las responsables de iniciar el proceso de elaboración del Presupuesto Preliminar.

Es importante señalar que el proceso de programación puede fracasar por incumplimiento del tiempo estipulado para la realización de las tareas si las unidades están definidas en un nivel inferior al de la base de la pirámide de la estructura programática (unidades dentro de la unidad ejecutora de *actividad*), generando excesivos esfuerzos, un cúmulo de papeles muy pesado y de difícil

³ La aprobación definitiva tendrá lugar una vez que haya intervenido la Oficina Nacional de Presupuesto



procesamiento. Si por el contrario, las unidades están definidas en los niveles altos de la estructura (unidades ejecutoras de *programas o subprogramas*), se reducirá el tiempo de trabajo pero habrá sectores de la organización excluidos del proceso de programación, lo que provocará un deterioro en la calidad de la misma y, lo que es peor, un menor compromiso de esos niveles en el logro de los objetivos o metas anuales. **Las unidades de programación de primera instancia deben ser elegidas según criterios de relevancia en el cumplimiento de los objetivos institucionales y por su importancia financiera.**

Como regla general se considera procedente que, **en el caso que los programas o subprogramas de la jurisdicción estén abiertos por actividades específicas, serán éstas las unidades de programación de primera instancia.** No obstante, cuando el programa no tenga aperturas de rango inferior porque no se consideraron relevantes, el programa o el subprograma será la unidad de programación de primera instancia. Las actividades centrales y comunes pueden ser tomadas en conjunto como una sola unidad de programación, aunque por su complejidad podría justificarse la realización de aperturas.

Después de haber recibido las instrucciones y lineamientos del titular de la jurisdicción, los responsables de los programas, por su parte, deberán impartir a los responsables de sus unidades subordinadas, las directivas complementarias para realizar la programación del Presupuesto Preliminar. Esto es particularmente importante en el caso de los organismos descentralizados y de los programas de gran magnitud y complejidad. Estas directivas deberán:

- Definir los **resultados y metas u objetivos anuales** (en el caso de que éstos no sean cuantificables) **a alcanzar por el programa**, en función de los objetivos y resultados establecidos por la máxima autoridad del organismo, **con un enfoque plurianual.**
- Establecer **la provisión, directa o indirecta, de bienes y/o servicios,** necesaria para el **cumplimiento de los objetivos, resultados y metas de producción.**
- Establecer las **metas de los subprogramas** (en caso de corresponder).

Una vez definidas las directivas por parte de los responsables de los programas, comenzará la tarea de programación por parte de las unidades de programación de primera instancia.

La programación debe estar orientada por un horizonte temporal de mediano plazo, que se limita a tres años, de acuerdo a las normas vigentes en materia del Presupuesto Plurianual y del Plan Nacional de Inversiones Públicas. No obstante, tal como sucede con algunos proyectos de inversión, hay programas de carácter plurianual y no permanentes, que demandan un plazo mayor al de tres años para



lograr su objetivo final⁴. En estos casos, si la unidad de programación lo considerase posible y conveniente podrá programar la totalidad de los años de maduración del programa, posibilitando de este modo un cálculo más preciso de los beneficios netos del mismo⁵.

Como principio general, en la programación se debe procurar la obtención de la meta de producción minimizando el requerimiento de insumos. Esta programación tendrá diferentes grados de complejidad según sean la naturaleza y propiedades de la producción que realiza el programa. En el ámbito de la Administración Nacional es posible identificar dos grandes tipos de producción: **cuantificable** (directa o indirectamente⁶) y **no cuantificable**. A su vez, ambas producciones pueden ser objeto de mediciones por medio de indicadores de calidad de la prestación.

A continuación se expondrán algunas consideraciones que se deben tener en cuenta en la programación, según el tipo de programa de que se trate.

1. Programas cuantificables, directa o indirectamente

Dentro de este tipo de programas, se pueden presentar dos situaciones:

- a. Cuando la unidad de programación de primera instancia está a cargo del responsable del programa o subprograma.
- b. Cuando la unidad de programación de primera instancia está a cargo del responsable de una actividad específica dependiente del responsable del programa.

1.1. Programación a cargo de una unidad de programación de un programa (o subprograma) cuantificable, directa o indirectamente

Los responsables de las unidades de programación de primera instancia (en este caso responsable de programa o subprograma), deberán:

- Determinar la combinación de factores que optimiza el cumplimiento de las metas de producto y de resultados indicadas en las pautas generales.
- Definir posibles mejoras a introducir en la gestión.

Una vez definidas las mejoras que se pueden realizar en la gestión, el trabajo continúa con la etapa de programación propiamente dicha. Cuanto más precisa sea

⁴ Un ejemplo de ellos son los programas dedicados a la lucha contra enfermedades endémicas.

⁵ El término "beneficio neto" está utilizado en un sentido amplio y no solamente en sentido económico. Supone el descuento de los costos sociales que insume el programa durante todo el período de maduración.

⁶ Una producción medible en forma indirecta se da cuando se utiliza como instrumento de medición un indicador indirecto. Este indicador representa en forma imperfecta o parcial la producción del programa, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo. Generalmente se utilizan en la medición de bienes públicos, los cuales por definición no son divisibles. Por ejemplo, en un programa de defensa aérea, el indicador utilizado es "horas de vuelo", el cual es un sustituto imperfecto, utilizado por la Fuerza Aérea, de la producción de un bien no cuantificable.



la función de producción (relación entre la combinación de factores y los productos generados), más se facilita la tarea. En la medida que estas relaciones se van haciendo menos objetivas o dependan de aspectos cualitativos o de juicios de valor, la tarea se torna más compleja y menos contundente la justificación de los insumos en función del producto. Este es, en general, el caso de la Administración Pública.

La noción de "insumo", está definida en el documento de la Secretaría de Hacienda "El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina" e incluye realidades heterogéneas en cuanto a su naturaleza. "Incluye a la utilización de la dotación de personal, materiales (bienes de consumo), maquinarias y equipos y servicios no personales que se requieren para el logro de un producto (bien o servicio). En el contexto presupuestario, se los denomina: personal, bienes de consumo, bienes de uso y servicios no personales, respectivamente, al clasificarlos según el objeto del gasto. Cuantitativamente se expresan en unidades físicas (tn, m³, kw/h, etc.) y su valoración monetaria se obtiene multiplicando la cantidad comprada o utilizada por su precio unitario. El concepto de insumo adoptado en este contexto, entonces, no se diferencia del que es utilizado convencionalmente en la teoría económica. Son totalmente asimilables a las variables independientes de una función de producción microeconómica".

Se considera como **insumos críticos** aquellos que son esenciales para la generación del producto. Por ejemplo en un programa de inmunizaciones, un gasto crítico es el destinado a la adquisición de las vacunas o los que se realizan para distribuir las entre los diferentes efectores. Sin que ello implique que carecen de justificación, no son insumos críticos los que están afectados a la adquisición de factores productivos que no tienen una clara o perfecta vinculación con el producto. Por lo general están asociados a gastos indirectos o a perfeccionamientos no esenciales en los procesos y servicios prestados. Por razones lógicas, no están comprendidos dentro de los insumos no críticos aquéllos que por motivos inerciales, obsolescencia e ineficiencias estructurales se han vuelto superfluos.

En la realidad de la administración pública existen servicios personales que son críticos y otros que, si bien están justificados, no encuadran dentro de esa condición. Por ejemplo, un operador de radar que administra el tráfico aéreo de un aeropuerto es un puesto crítico, en tanto que el personal dedicado a la limpieza del edificio, que realiza una labor necesaria y digna, no tiene el mismo grado de criticidad que el operador de radar. No obstante, a los efectos de hacer más realista y facilitar la tarea, el personal de planta en general se considera un insumo crítico.

Con el mismo propósito, es necesario utilizar mecanismos que simplifiquen la tarea de cálculo de los gastos. Por ejemplo, en un programa de construcción de viviendas económicas, una vez conocida la producción del año, dado que normalmente la



ejecución de las obras es realizada por terceros, no es necesario calcular cada uno de los insumos sino utilizar un buen dato del costo unitario de las viviendas o, si las viviendas a construir son muy diferentes entre sí, el costo del metro cuadrado.

Otra forma de reducir el tiempo de las tareas de programación, es evitar el cálculo de los insumos que no son críticos y que no generan gastos importantes. En estos casos, conviene calcularlos en grupo en base a una relación porcentual con algún gasto crítico o utilizando criterios estadísticos. Cabe aclarar que en estas agrupaciones de insumos no importa que los mismos respondan a diferentes partidas del clasificador por objeto del gasto⁷. Por otra parte, cuando por razones de relevancia o criticidad de los insumos es necesario hacer los cálculos mediante la multiplicación del precio unitario del insumo por su cantidad, se debe estar consciente de que se trata de un esfuerzo por una única vez, que podrá ser capitalizado en el futuro.

La formulación del Presupuesto Preliminar de **un programa (o subprograma) cuantificable, directa o indirectamente** se realizará a través de formularios que para ese nivel de categorización programática están previstos en el *Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Pública Nacional*, que se integran además al Presupuesto Preliminar.

- El formulario *F.8 Cuadro de Metas y Producción Bruta* se utilizará para la programación de las metas físicas de los programas y subprogramas y de los indicadores de resultados de la gestión.⁸
- Los formularios *F.5A y F.5B Presupuesto Plurianual de Gastos por Programas o Categorías Equivalentes* se utilizará para la programación financiera.

Además de los formularios hasta aquí mencionados es necesario elaborar un **documento** que contenga una descripción ejecutiva por programa de la información sistematizada, que sirva para fundamentar y justificar las demandas de gasto en el proceso de toma de decisiones.

El adecuado diseño de estos documentos resulta importante, no sólo por su utilización en el proceso de decisiones dentro de la institución sino también para brindar información en las etapas posteriores de decisión, incluyendo, eventualmente, a la etapa parlamentaria. Debe quedar claro, asimismo, que por más representativa que sea la escritura e información contenida en el documento, siempre será una versión simplificada e insuficiente de la compleja realidad de las actividades públicas.

⁷ Esta simplificación que se aplica para la realización del Presupuesto Preliminar, no podrá ser utilizada cuando se confeccione el Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción

⁸ En este caso, se prevé ampliar el uso del formulario para el procesamiento de indicadores de la gestión del programa.



El mencionado documento, que contendrá la información relevante del trabajo de programación realizado por programa, debería incluir como mínimo los siguientes ítems:

1. Datos de identificación del programa / subprograma.
2. Justificación del objetivo del programa, en donde se consigne su contribución al cumplimiento de los objetivos y resultados de la institución de la que forma parte.
3. Descripción de la producción programada de bienes y/o servicios y justificación de la misma en orden a los objetivos y resultados previstos.
4. Presentación de los valores esperados de datos físicos, como ser metas de producto, metas de resultados u otro tipo de indicadores de gestión, que sirvan para el seguimiento y evaluación en la etapa de ejecución.
5. Relación entre los niveles de metas de producto expresadas en términos físicos y su asignación monetaria, de ser posible y para los tres años.
6. Detalle y justificación de los gastos requeridos en función de los niveles de producción programados. Se utilizará el clasificador por objeto del gasto y se aplicará el criterio de agrupar, dentro de los incisos y, eventualmente, partidas significativas, los gastos menores. En el caso de que se prevean innovaciones, detalle de los gastos derivados de las mismas.
7. Descripción de los beneficios adicionales que se obtendrían si se contara con mayores recursos a los que están formulados en el Presupuesto Preliminar del programa o, en caso contrario, los perjuicios que ocasionaría a la gestión del programa una asignación inferior a la programada, como así también, en el caso de ser posible, identificar factores no controlables que pueden alterar el desarrollo del programa.
8. Fuentes de financiamiento de los gastos, utilizando las categorías de la Clasificación del Gasto por Fuentes de Financiamiento establecido por la Secretaría de Hacienda.
9. Eventualmente, mención de cómo pueden afectar al programa el desempeño de otros programas vinculados.
10. Protocolo de responsabilidades asumidas por la conducción del programa para el logro de las metas de producto y objetivos y resultados previstos y de las condiciones requeridas para la asunción de dichas responsabilidades. Mención de las normas reguladoras de las relaciones con otras unidades, sean de la misma institución o de otras instituciones y niveles gubernamentales.
11. Toda otra información que se considere imprescindible para justificar el nivel de gasto requerido.

1.2. Programación a cargo de una unidad de programación de primera instancia (actividad específica o proyecto) de un programa (o subprograma) cuantificable, directa o indirectamente.

En este caso el proceso de programación del Presupuesto Preliminar parte de una **actividad específica**. Como se trata de una actividad específica su producción es intermedia y es necesaria para lograr la producción terminal del programa. Por lo



tanto, el responsable de dicha actividad específica deberá establecer la cantidad de producción intermedia necesaria para el cumplimiento de la meta de producción del programa, de acuerdo con determinados estándares de calidad del producto. Además deberá buscar modos de mejorar la gestión para eliminar ineficiencias.

Una vez definidos estos aspectos, se identificarán los insumos críticos y se determinará la cantidad y calidad de los insumos, que será la base para el cálculo de los gastos. Con relación al resto de los insumos se procederá de igual forma a la expresada en el caso anterior.

En la medida que sean directas las relaciones entre el producto intermedio y el producto terminal y a su vez entre los insumos y los productos, el trabajo será más consistente y más fácil de justificar. Es en general el caso de los **programas con metas directamente cuantificables**, en los que se facilita la programación presupuestaria. Ocurre lo contrario cuando estas relaciones se tornan más complejas o difusas, aunque se trate de programas con objetivos cuantificables.

Cuando se trata de un **programa cuantificable en forma indirecta**, la medición de la producción terminal es imperfecta y, por consiguiente, también lo son las relaciones entre ésta y la producción intermedia y las relaciones de insumo-producto. Así, por ejemplo, en el caso de un hipotético programa "Defensa del Espacio Aéreo" si se define como un indicador representativo de la producción del programa a las "horas de vuelo de instrucción de combate" y como actividad específica del mismo al "Mantenimiento de Aviones", existe una relación directa entre las acciones de mantenimiento y las horas de vuelo, dado que si no se realizan adecuadamente dichas acciones no se podrá cumplir satisfactoriamente con los vuelos programados. Pero esta relación (mantenimiento y vuelos de instrucción) puede tener un margen de discrecionalidad o de flexibilidad en lo que se refiere a la programación de las horas dedicadas al mantenimiento, no respondiendo por lo tanto a una relación fija.

El Presupuesto Preliminar de **una actividad específica** de un programa (o subprograma) cuantificable, directa o indirectamente, se formulará en base a la siguiente documentación:

- El formulario *F.15 Descripción de la Actividad y Cuadro de Volúmenes de Tarea* se utilizará para describir la contribución de la actividad al logro de los objetivos del programa y para realizar la programación física, cuando sea posible identificarla y la relevancia de la actividad en el marco del programa lo justifique.
- La programación financiera plurianual se informará mediante listados parametrizados a nivel de actividad específica que se obtendrán del sistema informático, con criterios de información semejantes a los formularios *F.5A* y



F.5B Presupuesto Plurianual de Gastos de Programas o Categorías Equivalentes descritos precedentemente.

En el caso del formulario *F.15 Descripción de la Actividad y Cuadro de Volúmenes de Tarea*, si bien se mantiene vigente en el *Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Pública Nacional*, no es estricta su utilización en la instancia de elaboración y presentación de los anteproyectos de presupuesto de las jurisdicciones y entidades. No obstante, al momento de efectuar la programación presupuestaria preliminar a partir de una categoría de mínimo nivel como es la **actividad específica**, resulta de interés la utilización de este formulario por el tipo de información que incluye:

- *Descripción de la Actividad*, en particular en referencia a la contribución de la misma al logro de los objetivos del programa.
- *Cuadro de Volúmenes de Tareas*, utilizado para la programación física de la producción intermedia, siendo ésta la que se aproxima más a la demanda y utilización de insumos y contribuye a relacionar, en forma intermediaria, los insumos con los productos terminales del programa.

En particular, **se prevé adaptar el cuadro de volúmenes de tareas ampliándolo a tres años, con el objetivo de hacerlo consistente con la programación financiera de mediano plazo y con el fin último de relacionar los presupuestos preliminar y plurianual.**

En muchos casos en que los productos terminales de los programas no son claramente cuantificables, se pueden deducir resultados a partir de la medición de la producción intermedia y, a este fin, puede contribuir la utilización del formulario *F.15 Descripción de la Actividad y Cuadro de Volúmenes de Tarea*. En última instancia, la unidad ejecutora del programa estará en condiciones de definir si la relevancia de la actividad en el marco del programa justifica realizar la programación física intermedia de esa actividad y si es posible identificarla.

En el caso de los formularios *F.5A y F.5B Presupuesto Plurianual de Gastos*, su aplicación en el anteproyecto de presupuesto de las jurisdicciones y entidades está prevista a nivel de los programas y categorías equivalentes. No obstante, el sistema informático prevé listados parametrizados para formular la programación financiera plurianual a nivel de actividades específicas en la instancia de elaboración del presupuesto preliminar.

El producto del trabajo realizado durante la programación preliminar de una actividad deberá resumirse en un **documento** que sistematice la información y que sirva para la toma de decisiones por parte de la instancia superior a la del responsable de la unidad ejecutora de la actividad específica. En el caso de que la actividad específica forme parte de un subprograma, la instancia inmediata superior



será la responsable del subprograma. Si en cambio la actividad específica está dentro de un programa, el responsable de éste será la instancia inmediata superior.

El documento deberá contener la siguiente información:

1. Datos de identificación de la actividad específica.
2. Justificación del objetivo en donde se consigne la contribución de la actividad al cumplimiento de la meta de producto del programa (o del subprograma).
3. Descripción de la producción intermedia programada y, de ser posible, su cuantificación, expresando términos físicos y monetarios de los tres años.
4. Justificación de la forma de producción seleccionada, especificando si se mantiene el modo actual o se introducirán innovaciones. En este último caso, se debe indicar, si es el caso, el ahorro presupuestario que se proyecta obtener.
5. Detalle y justificación de los gastos requeridos en función de los niveles de producción intermedia programados. Se utilizará el clasificador por objeto del gasto y se agruparán los gastos menores. En el caso de que se prevean innovaciones, detalle de los gastos derivados de las mismas.
6. Fuentes de financiamiento de los gastos, utilizando las categorías de la Clasificación del Gasto por Fuentes de Financiamiento establecido por la Secretaría de Hacienda.
7. Eventualmente, mención de cómo pueden las otras actividades específicas, afectar el desempeño final de la actividad.
8. Toda otra información que se considere imprescindible para justificar el nivel de gasto requerido.

En el caso de que el *programa* se desagregue en una categoría de menor nivel que **tiene por resultado de su propia gestión la generación de un bien de capital, es decir un proyecto**, y siempre que se decida formular el Presupuesto Preliminar con esta desagregación, se realizará a través de formularios que para ese nivel de categorización programática están previstos en el *Manual para la Formulación del Presupuesto de la Administración Pública Nacional*, que se integran además al Presupuesto Preliminar.

- El formulario *F.12 Programación Física de los Proyectos de Inversión y de sus obras* se utilizará para realizar una breve *Descripción del Proyecto*, identificar su clase y etapa y fundamentalmente para realizar la programación del avance físico plurianual del *proyecto*.

En este caso se deberá describir los propósitos de la inversión; tamaño de la inversión en términos físicos y en pesos y en relación a las dimensiones del sector en que se integra; si la inversión significa proyectos nuevos o una ampliación o reposición de unidades existentes; si es una unidad aislada o integra un sistema; si se trata de proyecto/s de construcción, de construcción y



reposición, o de construcción y operación de unidades de producción de bienes y servicios; si la inversión tiene carácter predominantemente económico o social.

- El formulario *F.13 Programación Financiera de los Proyectos de Inversión, sus obras y sus actividades* identificará el tipo de administración del proyecto (directa o por terceros), si las respectivas obras son nuevas o en ejecución, la ubicación geográfica del proyecto, su costo total y fundamentalmente la programación financiera plurianual para el proyecto en su conjunto y cada una de las obras y actividades en que se desagregue.

Al respecto cabe aclarar que a los fines de elaborar los respectivos anteproyectos de presupuesto, las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional utilizan para la programación física y financiera de los proyectos y sus obras los formularios *F.12 y F.13 Programación Física y Financiera de los Proyectos de Inversión, sus Obras y Actividades*. Estos formularios contienen información detallada que se utiliza, entre otros fines, para confeccionar las planillas anexas a un artículo de la Ley Anual de Presupuesto Nacional, en cumplimiento del artículo 15 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

No obstante, además de la aplicación concreta que tienen estos formularios contenidos en el anteproyecto de presupuesto, es importante que las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional utilicen las prestaciones que da el sistema informático para actualizar la programación física y financiera de los proyectos de inversión, sus obras y actividades, de modo tal que salidas de información como las que proveen los F.12 y F.13 servirían para sustentar los propios informes de análisis de las jurisdicciones y entidades durante el ejercicio vigente y con la periodicidad que deseen.

A los efectos de analizar la continuidad en la ejecución plurianual del proyecto de inversión, es importante conocer el cronograma de avance físico y financiero del proyecto y si el mismo está/estuvo paralizado, si se dilató o prevé dilatar su ejecución y los perjuicios que ello ocasionó/ocasionaría. Los formularios *F.12 y F.13 Programación Física y Financiera de los Proyectos de Inversión, sus Obras y Actividades*, son de utilidad a este objetivo.

2. Programas no cuantificables

En los casos en que no sea posible la cuantificación, directa e indirecta, de los objetivos de un programa, la justificación de los gastos se hace más imprecisa y hay que poner el acento sobre todo en los estándares de calidad y de eficiencia. Lo mismo sucede con relación al seguimiento y evaluación del cumplimiento de los beneficios esperados por la realización de los gastos adicionales.



Lo importante es **definir y sistematizar qué hace o qué genera la unidad ejecutora**, diferenciando en una escala gradual que vaya de lo más esencial o fundamental para el cumplimiento de los objetivos del programa a lo menos esencial, a fin de encontrar la forma de mejorar la calidad de la gestión de la unidad ejecutora en cuestión.

En última instancia, se procurará encontrar alguna forma de efectuar mediciones de la calidad para poder comparar con algún estándar. Por ejemplo, la calidad del proceso de preparación del presupuesto podría ser medida por el número de modificaciones que tiene durante el ejercicio (cuanto menos modificaciones mejor sería la calidad del proceso de asignación de recursos) despejando los casos de fuerza mayor como son los refuerzos y asignaciones de gastos debidos a catástrofes naturales, el monto de las variaciones entre el presupuesto original y el presupuesto definitivo (cuanto menos varía mayor solidez tiene el proceso presupuestario). No obstante, estos indicadores no captan el grueso de la función rectora en materia presupuestaria.

En el proceso de programación de este tipo de programas también es necesario elaborar un **documento**, que describa la programación realizada, cuyos elementos principales siguen la misma lógica que en los casos explicados anteriormente, aunque es posible encontrar algunas particularidades:

1. Identificación de la categoría programática y de su responsable.
2. Definición de la misión de la unidad ejecutora ponderando de las acciones relevantes a las menos relevantes a los fines del cumplimiento de los objetivos del programa.
3. Mención de los programas, subprogramas o actividades vinculadas al cumplimiento de la misión de la unidad de que se trata.
4. Protocolo de responsabilidades asumidas por el responsable de la unidad ejecutora y demás condiciones necesarias para el cumplimiento en tiempo y forma de los objetivos.
5. Justificación de la unidad de los efectos negativos que se producirían en caso de su eliminación o reducción.
6. Justificación del proceso de gestión seleccionado como el más eficiente.
7. Detalle y justificación de los gastos requeridos.
8. Justificación de los beneficios que se esperan obtener por la realización de gastos adicionales y, en caso contrario, perjuicios que acarrearía una asignación inferior a la que se programa.
9. Inclusión de toda otra información que se considere necesaria para justificar la actividad.

Como en los casos anteriores se informará el Presupuesto Preliminar utilizando los formularios de acuerdo al nivel que definan las unidades de programación. Si se



decide programar a nivel agregado (*programas o categorías equivalentes y subprogramas*), entonces se utilizarán los formularios *F.5A y F.5B Presupuesto Plurianual de Gastos por Programas o Categorías Equivalentes* para la programación financiera. En cambio si se toma como unidad básica de programación las *actividades* se utilizarán los listados parametrizados a nivel de actividad que provee el sistema informático para la programación financiera plurianual a este nivel de categorización y si se programan los *proyectos* en que se desagregan los programas, entonces se utilizarán los formularios *F.12 y F.13 Programación Física y Financiera de los Proyectos de Inversión, sus Obras y Actividades*.

En cualquier caso, no se utilizarán los cuadros de avance físico de programas y actividades (metas, volúmenes de tareas, volúmenes de trabajo) precisamente porque se trata de producción (terminal e intermedia) no cuantificable, pero los gastos que demande se programarán para un horizonte plurianual⁹.

b) Cierre del Presupuesto Preliminar

Una vez culminadas las actividades de programación del Presupuesto Preliminar y elaborados los documentos que contienen la información de las unidades de programación de todos los niveles involucrados en la elaboración del mismo, comienza un **proceso ascendente** de aprobación, hasta llegar a la máxima autoridad de la jurisdicción.

Cada responsable convocará a los responsables de las unidades de programación dependientes, a reuniones en las que se tratarán las propuestas incluidos en el Presupuesto Preliminar.

Se propone generar una instancia de discusión donde cada uno defenderá su propuesta, teniendo como respaldo la documentación elaborada durante el período de programación. En estas reuniones el responsable de la unidad de mayor jerarquía aprobará las distintas propuestas o decidirá realizar en cambio las modificaciones que crea conveniente.

De esta manera va a quedar definida la propuesta del programa o subprograma y deberá ascenderse en la pirámide de decisiones para que, en la última instancia, el titular de la jurisdicción, con el apoyo logístico del gabinete defina la versión definitiva del Presupuesto Preliminar de la jurisdicción o entidad.

En esta instancia, es importante que, así como en la fase inicial (proceso descendente) la máxima autoridad jurisdiccional (v.g. el Ministro) impartió

⁹ La perspectiva plurianual también tiene razón de ser en los programas no cuantificables, sobre todo en lo que se refiere a los gastos de capital. Por ejemplo, la incorporación de un nuevo sistema informático, generalmente tiene un sendero de gastos plurianuales, con diferente distribución del gasto entre los ejercicios.



lineamientos de política presupuestaria e instrucciones generales para la formulación del presupuesto preliminar, en esta etapa final (proceso ascendente) se logre *consenso* en la elaboración de un Presupuesto Preliminar consolidado de la jurisdicción, central y descentralizada. Para lograr este consenso es importante la participación del gabinete jurisdiccional, el que además contribuiría con la elaboración de un **documento del Presupuesto Preliminar Jurisdiccional**, información prospectiva de gran interés a nivel sectorial (v.g. educación, salud, seguridad, etc.)

Este informe debería estar terminado antes de las reuniones a realizarse en la Jefatura de Gabinete de Ministros en las cuales altos funcionarios de las jurisdicciones tienen la oportunidad de hacer conocer a sus similares de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría de Hacienda las principales características y aspectos críticos de las proyecciones realizadas para el próximo año.

En esta instancia, las jurisdicciones y entidades deberían poner el Presupuesto Preliminar a disposición y conocimiento de los analistas presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto, que simultáneamente están terminando de elaborar los “techos presupuestarios” de acuerdo con las indicaciones impartidas por las autoridades presupuestarias. Esta **puesta en conocimiento** se realizará por dos vías:

- los formularios electrónicos, que estarán disponibles en el sistema informático o base de datos común,
- los formularios en soporte Word y Excel y los restantes documentos escritos a distintos niveles institucionales, que podrán ser remitidos por la vía del correo electrónico.

De esta puesta en conocimiento, no se espera necesariamente una devolución de la Oficina Nacional de Presupuesto y de otros órganos involucrados en la compatibilización global del presupuesto. La devolución a la formulación del Presupuesto Preliminar podría ocurrir en las reuniones con la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Hacienda y eventualmente reflejarse en los **niveles financieros (techos presupuestarios)**.

A partir de este momento, comienza otra instancia: la formulación de los anteproyectos de presupuesto. El titular de la jurisdicción procederá a la **distribución interna** de los “techos presupuestarios” con el objeto de formular por programas el Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción que debe ser presentado a la Secretaría de Hacienda de la Nación, lo que permitirá a ésta iniciar la etapa final de la confección del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la



Administración Nacional. *El instrumento para realizar dicha distribución interna debería ser el Presupuesto Preliminar.*

c) Determinación del Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción en el marco de los techos comunicados

Los “techos presupuestarios” asignados a cada jurisdicción, no solo contemplan el Presupuesto Preliminar sino que deben ser consistentes con las posibilidades de financiamiento proyectadas para el ejercicio a presupuestar y son elaborados siguiendo la metodología prevista en las normas vigentes y en el cronograma aprobado por Resolución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas.

Es muy importante comprender que los “**techos presupuestarios**” están expresados en **cifras agregadas**, sin considerar programas, proyectos o actividades. 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. Dada la rigidez estructural que tiene el gasto público en un horizonte de corto plazo, dicha flexibilidad se incrementa 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 reasignación de los factores productivos y recursos disponibles.

Como se expresó anteriormente, durante la etapa de elaboración de los techos y con anterioridad a la definición de los mismos, se realizarán reuniones en la Jefatura de Gabinete.

El Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción se confecciona respetando el nivel de gastos comunicado por la Jefatura de Gabinete de Ministros o la Secretaría de Hacienda. Este nivel de gastos forma parte de la distribución por jurisdicciones y entidades y, en algunos casos, subjurisdicciones, del nivel total de gastos compatible con los ingresos y financiamiento disponibles, los cuales a su vez permiten cumplir con los resultados previstos en el marco fiscal aprobado.

De acuerdo a la forma en que actualmente se comunican los techos presupuestarios, esta distribución se detalla en cuatro clasificaciones de gastos combinadas: la clasificación institucional que desagrega el gasto por jurisdicciones, subjurisdicciones, entidades descentralizadas e instituciones de la seguridad social; la clasificación económica que distingue la naturaleza corriente, de capital y aplicación financiera que tiene el gasto, 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.



Una vez recibidos los techos, la unidad de presupuesto de la jurisdicción, preferentemente contando con la colaboración técnica del área de planificación, es la responsable de la recolección, procesamiento, análisis, 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.

El responsable de la jurisdicción debe **distribuir el límite financiero** entre los diferentes programas y categorías equivalentes, tomando como base la información del Presupuesto Preliminar y de acuerdo a los objetivos institucionales que se hayan considerado prioritarios en su formulación. Este orden de prioridades, surgido del punto de vista del responsable de la jurisdicción, puede diferir de la unidad demandante de fondos.

A estos fines, es importante elaborar un cuadro que contenga los programas de la jurisdicción que incluya también a los programas de las entidades, el presupuesto actual, el Presupuesto Preliminar y el Anteproyecto determinado por el responsable de la jurisdicción, adecuado al techo comunicado, incluyendo uno con la misma apertura conteniendo los resultados y las metas programadas.

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.

Puede presentarse el problema de que los **techos comunicados no alcancen** a cubrir las necesidades planteadas en el Presupuesto Preliminar. En ese caso, aparecen dos alternativas:

1. Revisar los requerimientos planteados en el Presupuesto Preliminar a fin de ajustar el Anteproyecto de Presupuesto a los techos comunicados. En el extremo, esta revisión puede ser asimilable a la filosofía del PBC y considerar la posibilidad de tener que proceder a la eliminación de alguno de los programas, proyectos o actividades específicas con el consiguiente impacto en los resultados esperados.

Por lo general, la disminución en el nivel de gastos derivará en una menor provisión de bienes y/o servicios, en reducciones a la calidad de los mismos o una mezcla de ambos aspectos. Estos ajustes, probablemente, tendrán efectos en el cumplimiento de los objetivos y resultados, desplazando en el tiempo la obtención de los beneficios buscados en el Presupuesto Preliminar.



2. Hacer requerimientos adicionales a los techos comunicados, fundando estos requerimientos con el Presupuesto Preliminar formulado y comunicado en tiempo y forma.

Una vez **resuelto el anteproyecto y efectuados los ajustes** por parte de las unidades involucradas, 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. Lo mismo hará con relación a la distribución de los techos correspondientes a los dos años subsiguientes al del anteproyecto, que servirán de base para la preparación del Presupuesto Plurianual por parte de la Secretaría de Hacienda.

Cumplida la etapa de aprobación del Anteproyecto de Presupuesto de la jurisdicción para el próximo ejercicio y la distribución programática de los techos establecidos para la confección del Presupuesto Plurianual, incluyendo las metas previstas en los dos ejercicios subsiguientes al del anteproyecto, la jurisdicción debe **remitar la documentación** pertinente a la Secretaría de Hacienda, para que en el ámbito de la misma se de lugar al proceso de confección del Proyecto de Ley de Presupuesto.

Cuando el responsable de la jurisdicción remita oficialmente la documentación, formularios y planillas requeridas para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto podrá incluir también los gastos adicionales que requiere por encima de los niveles fijados en el anteproyecto. Estos gastos adicionales, no necesariamente deben ser la diferencia entre el Presupuesto Preliminar y el Anteproyecto de Presupuesto, sino aquella posición que él considera conveniente reclamar y fundamentar, eventualmente. La autoridad jurisdiccional podrá realizar la fundamentación de esos gastos adicionales en base al Presupuesto Preliminar elaborado en la jurisdicción.



5. Ejemplo de la adecuación a un sistema de techos financieros del Presupuesto Preliminar

A título ilustrativo, se presenta un cuadro resumen que incluye la información sustantiva contenida en el Presupuesto Preliminar, para cada año del período plurianual, elaborado por un hipotético Ministerio de Agricultura y Ganadería. En el cuadro se puede ver la información relevante que se obtendría del trabajo de programación física y financiera efectuado por todas las áreas responsables del ministerio, resumido por programas o categorías equivalentes, y siguiendo el procedimiento descrito anteriormente.

Categoría Programática /Meta de resultado (MR) /Meta de producto (MP) /Gastos totales	2009	2010	2011	2012
TOTAL GASTOS (\$)	170.865.479	179.011.291	190.916.738	191.859.394
Actividades centrales	8.660.150	8.536.196	8.877.644	9.055.196
Desarrollo Productivo y Comercial	33.509.063	35.373.004	37.578.514	40.032.265
(MR) Tasa cobertura áreas incorporadas con riego	80%	85%	91%	98%
(MR) Tasa cobertura frutícola	36%	40%	44%	49%
(MR) Tasa cobertura de acceso al Crédito Agrícola	70%	73%	78%	83%
(MP) Áreas incorporadas con riego	1.799 ha.	1.911 ha.	2.046 ha.	2.203 ha.
(MP) Fomento producción frutícola	4.700 ha.	5.222 ha.	5.744 ha.	6.397 ha.
(MP) Reforestación	450 ha.	460 ha.	469 ha.	478 ha.
(MP) Préstamos para proyectos productivos	2.720 ptmos.	2.836 ptmos	3.030 ptmos	3.225 ptmos
Protección y Regulación del Patrimonio Natural y Productivo Agropecuario	6.766.239	7.082.985	7.290.622	7.675.953
(MR) Tasa cobertura hectáreas a arrendar	80%	82%	82%	85%
(MP) Tierras otorgadas en arrendamiento	2.500 ha.	2.562 ha.	2.562 ha.	2.656 ha.
(MP) Manejo de recursos naturales	250 ha.	275 ha.	302 ha.	330 ha.
Desarrollo Integral de Bosques	4.853.397	5.434.592	5.554.810	5.732.688
(MP) Plantas forestales	800.000 p.f.	900.000 p.f.	920.000 p.f.	950.000 p.f.
Desarrollo del Recurso Humano y Capital Social	2.116.729	2.159.063	2.202.245	2.246.290
(MP) Alumnos promovidos Escuela Formación Agrícola	250	250	250	250
Plan de Acción para la Atención de Niños de Escasos Recursos	45.993.387	50.210.514	57.924.613	60.875.173
(MP) ración alimentaria	228.000	250.000	290.000	305.000
Programa de Reconstrucción por Daños Originados por Inundaciones	6.545.359	6.545.359	6.545.359	-
(MP) Personas beneficiadas	241.700	241.700	241.700	
Servicios Agropecuarios, Educativos y Sociales	13.353.839	13.620.915	13.893.334	14.171.200
Aportes al fondo de adquisición de tierras	23.615.342	24.087.649	24.569.402	25.060.790
Apoyo al Catastro, Regulación y Registro	25.451.975	25.961.014	26.480.195	27.009.839



En los casos donde tiene sentido hacerlo se incluyen metas de producto (MP) y/o de resultado (MR), éstas bajo el supuesto de que son la consecuencia directa de los productos provistos por el programa, lo cual no siempre se da en la realidad. Además, para simplificar, en algunos casos se toman como metas de resultado los porcentajes de cobertura y no la tasa de variación. También para hacer más sencillo el ejemplo, no se especifican las diferentes fuentes de financiamiento de los gastos.

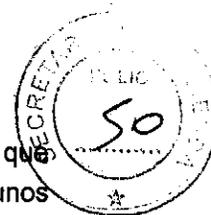
El cuadro sintetiza la información que surgirá de los formularios *F.5 A y B, Presupuesto Plurianual de Gastos por Programas o Categorías Equivalentes, y F.8, Cuadro de Metas y Producción Bruta*, y por lo tanto, es una expresión de la estructura de la demanda de gastos de una hipotética institución "Ministerio de Agricultura y Ganadería" asociada a las metas físicas formuladas. El total de esta demanda de gastos deberá ser confrontado con las restricciones presupuestarias, expresadas en este caso por los límites comunicados por las autoridades presupuestarias al titular de dicho ministerio.

Teniendo en cuenta los techos comunicados, para llegar a la determinación del anteproyecto es preciso adecuar esta programación a las posibilidades financieras. Como ya se expresó, estos límites son agregados, de modo que permiten realizar una serie de cambios en función de las prioridades de la institución y desde una perspectiva plurianual, procurando que las reducciones que se realicen minimicen las pérdidas en términos de cumplimiento de objetivos y resultados.

Como se mencionó más arriba, el criterio para la realización de los ajustes de gastos consiste en seguir, mediante el método de aproximaciones sucesivas, el camino inverso al realizado en el proceso de estimación de los mismos, partiendo de la reducción de los gastos menos prioritarios, lo que en la práctica se traducirá en una menor dotación de insumos variables y semivariables. La menor dotación de insumos, conlleva a mermas en la cantidad y/o calidad de las prestaciones programadas y, a su vez, a una disminución de los objetivos y/o resultados previstos. Al respecto, es necesario evitar lo máximo posible el método de hacer ajustes en forma proporcional.

Otro criterio importante a tener en cuenta es el de agotar al máximo las posibilidades de efectuar reducciones en los gastos indirectos y menos críticos, antes de afectar las metas de producción, de resultados o de los productos u objetivos no cuantificables de carácter esencial.

No obstante, como se anticipó, en la práctica estas reducciones están limitadas, por lo general, por la necesidad de atender los requerimientos de gastos fijos, tales como el financiamiento de la planta de personal ocupada, los préstamos internacionales en ejecución, recursos afectados a fines específicos, etc., lo cual deja poco margen para distribuir el tope en función de las prioridades. Sin embargo, como ya se sostuvo,



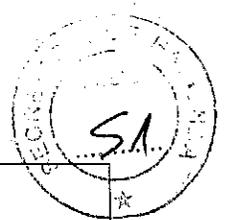
estos márgenes se amplían en una perspectiva plurianual debido a los ahorros que podrían producirse por mejoras en la eficiencia o por el cumplimiento de algunos programas, proyectos o actividades.

Lo expresado en los párrafos anteriores se resume en los cuadros que siguen. El primero, sirve como ejemplo para apreciar las diferencias entre los totales por año de la demanda de gastos y los límites financieros. En el segundo, se muestra un cuadro maestro, equivalente al expuesto, pero ya adecuado.

Ministerio de Agricultura y Ganadería	2009	2010	2011	2012
Total Presupuesto Preliminar	170.865.479	179.011.291	190.916.738	191.859.394
Techos		174.937.325	179.521.793	179.518.695
Ajuste a realizar		4.073.967	11.394.944	11.751.616

Las cifras anuales del total de gastos, según el Presupuesto Preliminar, son iguales a la suma de los gastos de las categorías programáticas señaladas en el Cuadro de las páginas anteriores. Al cotejar dichas cifras con los límites fijados (techos presupuestarios) al Ministerio de Agricultura y Ganadería, surgen los importes a reducir.

Categoría Programática /Meta de resultado (MR) /Meta de producción (MP) /Gastos totales	2009	2010	2011	2012
TOTAL GASTOS (\$)	170.865.479	174.937.325	179.521.793	179.518.695
Actividades centrales	8.660.150	8.366.016	8.694.374	8.871.926
Desarrollo Productivo y Comercial	33.509.063	34.063.932	35.274.548	36.890.492
(MR) Tasa cobertura áreas incorporadas con riego	80%	85%	91%	98%
(MR) Tasa cobertura frutícola	36%	36%	36%	36%
(MR) Tasa cobertura de acceso al Crédito Agrícola	70%	70%	70%	70%
	1.799 ha.	1.911 ha.	2.046 ha.	2.203 ha.
	4.700 ha.	4.700 ha.	4.700 ha.	4.700 ha.
(MP) Áreas incorporadas con riego	450 ha.	450 ha.	450 ha.	450 ha.
(MP) Fomento producción frutícola	2.720	2.720 ptmos	2.720 ptmos	2.720 ptmos
(MP) Reforestación				
(MP) Préstamos para proyectos productivos				
Protección y Regulación del Patrimonio Natural y Productivo Agropecuario	6.766.239	7.082.985	7.290.622	7.675.953
(MR) Tasa cobertura hectáreas a arrendar	80%	82%	82%	85%
(MP) Tierras otorgadas en arrendamiento	2.500 ha.	2.562 ha.	2.562 ha.	2.656 ha.
(MP) Manejo de recursos naturales	250 ha.	275 ha.	302 ha.	330 ha.
Desarrollo Integral de Bosques	4.853.397	5.002.598	5.148.998	5.143.606
(MP) Plantas forestales	800.000 p.f.	850.000 p.f.	850.000 p.f.	850.000 p.f.
Desarrollo del Recurso Humano y Capital Social	2.116.729	2.159.063	2.202.245	2.246.290



Categoría Programática /Meta de resultado (MR) /Meta de producción (MP) /Gastos totales	2009	2010	2011	2012
(MP) Alumnos promovidos Escuela Formación Agrícola	250	250	250	250
Plan de Acción para la Atención de Niños de Escasos Recursos	45.993.387	48.047.792	49.422.718	52.448.599
(MP) Ración alimentaria	228.000	238.000	245.000	260.000
Programa de Reconstrucción por Daños Originados por Inundaciones	6.545.359	6.545.359	6.545.359	
(MP) Personas beneficiadas	241.700	241.700	241.700	-
Servicios Agropecuarios, Educativos y Sociales	13.353.839	13.620.915	13.893.334	14.171.200
Aportes al Fondo de adquisición de tierras	23.615.342	24.087.649	24.569.402	25.060.790
Apoyo al Catastro, Regulación y Registro	25.451.975	25.961.014	26.480.195	27.009.839

En el ejemplo, en la adecuación dispuesta por el Ministro de Agricultura y Ganadería se realizaron ajustes en las siguientes categorías presupuestarias:

- **Actividades Centrales:** Se trata de acciones, entre otras, de conducción, planificación, administración, asesoramiento centralizado y control, en las cuales es menos dificultosa la realización de reducciones.
- **Programa “Desarrollo Productivo y Comercial”.** Los ajustes realizados suponen cambios en las metas de producción y de resultado, que implican una menor cobertura a la producción frutícola y menores préstamos promocionales al sector agrícola. Se mantuvo el incremento previsto para una mayor cobertura de las áreas de riego.
- **Programa “Desarrollo Integral de Bosques”.** Se redujo el aumento previsto en la planificación para la forestación. Pese a ello, se incrementa la producción del año base.
- **Programa “Plan de Acción para la Atención de Niños de Escasos Recursos”.** La disminución realizada supone, no obstante, mantener un aumento en la cobertura con relación al año base.

Una vez terminadas estas adecuaciones, quedan definidos los valores para cada año y sobre todo el año correspondiente al anteproyecto presupuestario anual. La formulación definitiva del anteproyecto anual exigirá un esfuerzo especial, debido a que se deberá distribuir las asignaciones financieras en forma más desagregada.



V. Formularios e Instructivos

Para la elaboración del Presupuesto Preliminar se propone utilizar un subconjunto de formularios e instructivos que se encuentran en uso para la formulación de los Anteproyectos de Presupuesto de las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional. Este universo de aplicación se ampliará en función de los avances en cumplimiento de la cobertura institucional que dispone el artículo 3° de la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal.

El subconjunto de formularios a emplear en la formulación del Presupuesto Preliminar son:

1. F. 1 Política Presupuestaria de la Jurisdicción e Entidad ^(*)
2. F.2A y F.2B Programación de los Recursos ^(*)
3. F.3 Estructura Programática de la Jurisdicción o Entidad
4. F.5A y F.5B Presupuesto Plurianual de Gastos por Programas o Categorías Equivalentes
5. F.7 Descripción del Programa, Subprograma y otras Categorías ^(*)
6. F.8 Cuadro de Metas y Producción Bruta
7. F.12 y F.13 Programación Física y Financiera de los Proyectos de Inversión, sus Obras y Actividades
8. F.15 Descripción de la Actividad y Cuadro de Volúmenes de Tarea ^(*)

^(*) Esta información no es provista por el sistema informático, se elabora en documentos Word y planillas de cálculo Excel (TyD) y se remite mediante correo electrónico.

El propósito es adoptar este subconjunto de FORMULARIOS E INSTRUCTIVOS PARA LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, (<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/formulacion.pdf>) a fin de su utilización en forma anticipada para la elaboración del Presupuesto Preliminar, independientemente de la versión definitiva que se presente de los mismos en el Anteproyecto de Presupuesto de las jurisdicciones y entidades como es tradicional.

De hecho, en el cronograma de Formulación del Presupuesto Nacional que anualmente se aprueba por Resolución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, gran parte de la información contenida en estos formularios se requiere en forma anticipada. En el nuevo esquema se prevé que esta información se integre en el Presupuesto Preliminar.