



Ministerio de Economía y Producción  
Subsecretaría de Presupuesto

"2007 - Año de la Seguridad Alimentaria"

664



BUENOS AIRES, - 5 OCT 2007

VISTO y CONSIDERANDO:

Que la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO dependiente de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION está ejecutando un plan de perfeccionamiento y modernización de los sistemas de administración financiera del Sector Público Nacional no Financiero.

Que uno de los objetivos estratégicos de dicho plan es el desarrollo de los instrumentos y metodologías que sirvan a la implantación dentro de la Administración Pública del modelo de gestión por resultados.

Que de acuerdo con lo expresado en el considerando anterior, resulta necesario fortalecer el Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual, como herramientas idóneas para mejorar el proceso de programación presupuestaria y la integración del mismo a los objetivos y resultados de los planes estratégicos de las instituciones públicas consistentes con el marco fiscal de mediano plazo.

Que en tal sentido resulta necesario actualizar las Circulares emitidas por la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO dependiente de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION N° 2 de fecha 4 de abril de 1996 y N° 3 de fecha 12 de marzo de 1998, referidas al Presupuesto Preliminar y al Presupuesto Plurianual, respectivamente.

Que esta actualización deberá tener en cuenta un conjunto de pautas conceptuales básicas y lineamientos técnicos que sirvan para integrar dichas herramientas a la lógica general del sistema presupuestario vigente y del modelo de gestión por resultados.

Que previamente a la emisión de las nuevas Circulares es necesario además poner en conocimiento de las Jurisdicciones y Entidades dichas pautas y lineamientos, lo cual



Ministerio de Economía y Producción  
Subsecretaría de Presupuesto

"2007 - Año de la Seguridad y la



permitirá hacer conocer en forma anticipada el contenido de las mismas, facilitando así el proceso de interpretación e internalización y el intercambio de opiniones, todo lo cual redundará en una más efectiva y rápida implementación.

Que la presente Disposición se dicta en uso de las facultades del artículo 2° del Decreto N° 1.359 de fecha 5 de octubre de 2004.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO DE PRESUPUESTO

DISPONE:

ARTÍCULO 1°.- Apruébanse las Pautas Básicas para el Perfeccionamiento del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual, referidas en el Anexo I de esta Disposición.

ARTICULO 2°.- Instrúyese a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO dependiente de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION a elaborar las nuevas Circulares relacionadas con el Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual, en función de las pautas aprobadas en el artículo anterior, una vez conocidas las opiniones de las distintas Jurisdicciones y Entidades sobre el contenido de las mismas. Dichas opiniones deberán ser remitidas a la consideración de la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO antes del 30 de noviembre de 2007.

Las nuevas circulares deberán estar en vigencia antes de iniciarse el proceso de formulación del PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL para el año 2009 y del PRESUPUESTO PLURIANUAL 2009-2011.

ARTICULO 3°.- Regístrese, comuníquese y archívese.

DISPOSICION N.º

664

Lic. RAÚL ENRIQUE RIGO  
SUBSECRETARIO DE PRESUPUESTO



664

**ANEXO I**

## PAUTAS BÁSICAS PARA EL PERFECCIONAMIENTO DEL PRESUPUESTO PRELIMINAR Y EL PRESUPUESTO PLURIANUAL

### I – Introducción

El presente documento tiene por objeto informar a las jurisdicciones y organismos del Sector Público Nacional los principales lineamientos de la estrategia seguida con el propósito de fortalecer y perfeccionar la aplicación del Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual, componentes sustantivos de la gestión presupuestaria gubernamental.

A este fin, y de acuerdo con dichos lineamientos, se encuentran en avanzado proceso de desarrollo las circulares que sustituirán a la Circular N° 2/1996, referida al Presupuesto Preliminar, y a la Circular N° 3/1998, de Presupuesto Plurianual. Los aspectos conceptuales que se exponen en la presente estarán contemplados y ampliados en las nuevas circulares. Un aspecto de especial significación, será la incorporación en la nueva normativa de las ventajas y posibilidades que permitirá introducir el SIDIF Internet (e-Sidif), que se está diseñando.<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta que las nuevas circulares tendrán vigencia en las tareas de formulación presupuestaria del período 2009-2011, el anticipo del marco conceptual que se expondrá les permitirá a los funcionarios del Sector Público Nacional, vinculados con la gestión presupuestaria, la realización de un análisis temprano de los mismos, permitiendo, incluso, la realización de un intercambio de opiniones, que servirá para enriquecer la calidad final de dichas circulares.

El presente se estructura con una primera sección dedicada a situar la actualización a ambas circulares como formando parte de las actividades de la etapa actual del proceso de reforma de los sistemas de administración financiera, iniciada en el año 1991. Luego se sigue con la exposición de los conceptos comunes que sustentarán el dictado de ambas circulares, para terminar con dos secciones en las que se describen las principales pautas y procedimientos que configurarán al Presupuesto Preliminar y al Presupuesto Plurianual.

<sup>1</sup> Aunque continúa el perfeccionamiento de las definiciones de detalle de los diversos módulos del SIDIF-Internet, en el año 2006 se implementó la gestión básica del módulo de Formulación Presupuestaria que fue utilizada por primera vez en la preparación del proyecto presupuestario 2007, realizándose en el presente año actividades de capacitación de agentes de los servicios locales, con relación al sistema i-FOP y al e-PROA.



## 2. Consideraciones generales

En la actualidad, en la Secretaría de Hacienda de la Nación se está desarrollando la cuarta etapa de la evolución técnica y operativa del sistema integrado de administración financiera, que comenzó con la elaboración, sanción y aplicación de la Ley N° 24.156, a partir del año 1991.

La primera etapa, que puede situarse entre dicho año y el año 1995, tuvo como objetivo básico restaurar la cultura y el desempeño presupuestario del sector público, para lo cual fue necesario diseñar normas, técnicas y métodos específicos, así como los procedimientos administrativos demandados por la implantación institucional del nuevo marco de Administración Financiera. Los nuevos instrumentos estuvieron inspirados en el propósito de crear un régimen de funcionamiento basado en el principio de centralidad normativa y descentralización operativa. Asimismo, y en forma simultánea, se desarrolló, como soporte fundamental de los cambios, un nuevo sistema integrado de información financiera de la gestión pública, que permitió la oportuna producción de información financiera y física, logrando operar con fluidez las diferentes etapas del ciclo presupuestario. En esta primera etapa se introdujeron el sistema de programación de la ejecución presupuestaria y el sistema de seguimiento y evaluación física y financiera.

La etapa siguiente, que se llevó a cabo entre los años 1996 y 1999, tuvo como objetivo la consolidación de las reformas implementadas, expandiendo sus contenidos a las unidades gestoras de los programas incluidos en la estructura programática del presupuesto. El Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual son instrumentos de esta etapa, el primero en el año 1996 y el segundo en el año 1998.

Entre los resultados obtenidos entre el inicio de la reforma y fines de 1999 con relación al sistema de administración financiera, se destacan además la generalización al conjunto de la Administración Nacional de las normas, técnicas y procedimientos para la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público; el diseño y puesta en ejecución de la Cuenta Única del Tesoro (CUT), que implicó la eliminación del orden de 3.500 cuentas bancarias; el desarrollo del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), y la modernización del sistema de contabilidad, dictando los Principios de Contabilidad General, las Normas de Contabilidad para el Sector Público, que dio sustento e integración al conjunto del sistema. Otro hito importante de estas etapas fue la organización del subsistema de crédito público, que tuvo en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE) su plataforma de registro, procesamiento y producción de información.

Posteriormente, en el período 1999-2001, se desarrolló la tercera etapa, que consistió en un proceso de reingeniería informática y funcional para optimizar el sistema y modernizarlo tecnológicamente. Como resultado, se desarrolló el SIDIF Local Unificado (SLU), avanzando en su implementación en los años 2002 al 2005 (cuarta etapa). Este nuevo sistema, implicó un significativo avance en la integración de la gestión presupuestaria de los mismos, en tanto que permite el registro de las transacciones desde su origen, produciendo en forma simultánea los efectos presupuestarios, patrimoniales y económicos, con una cobertura de la gestión que va



desde las primeras acciones (Presupuesto Preliminar) hasta la emisión de los estados contables de cierre de las transacciones.<sup>2</sup>

En la cuarta etapa el esfuerzo se concentró en reemplazar rápidamente los sistemas de información locales existentes (CONPRE, SIGRAC, SIDIF OD, propios) por el SLU, de modo que hacia el año 2005 el mismo estuvo instalado en el 68% de los servicios de la Administración Nacional sobre un centenar de servicios.<sup>3</sup> Durante esta etapa se realizaron, además, estudios y experiencias parciales para fortalecer el proceso de formulación del presupuesto y la introducción de la perspectiva de mediano plazo y, especialmente, para conocer las implicancias que tiene la introducción del enfoque de gestión por resultados para el sistema presupuestario. Estos trabajos dieron lugar a la formación de una masa temática crítica, que, por ejemplo, permitió sustentar en el año 2007 la realización y diseño de la experiencia piloto sobre presupuesto orientado a resultados, aplicada a programas de cuatro ministerios y un organismo descentralizado.

En tal sentido, la quinta etapa se ha concentrado, fundamentalmente, en el desarrollo, implantación y consolidación de prácticas de gestión presupuestaria orientada a resultados. Ello supone la profundización de lo realizado hasta el presente en lo que se refiere a la descentralización operativa, la revalorización de la técnica del Presupuesto por Programas como herramienta idónea de un presupuesto orientado a captar y medir los efectos generados por las prestaciones públicas, y, por otra parte, el desarrollo de los instrumentos técnicos conducentes a una mayor integración e interacción entre el presupuesto y los planes de gobierno de mediano plazo. En forma concomitante, en esta etapa se está realizando una profunda modernización del Sistema Integrado de Información de Administración Financiera (SIDIF), que unificará los productos de la administración financiera en uno único, adaptado a las especificidades y tamaño de las organizaciones públicas, que incorporará una tecnología orientada a los entornos de Internet y de software libre y que implica la utilización de una base de datos centralizada y compartida.

Dadas sus características, el Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual, son dos de los instrumentos claves para avanzar con eficacia en el cumplimiento de dichos objetivos. El primero, porque permite reforzar la capacidad de las jurisdicciones y entidades para ordenar, en base a prioridades, sus requerimientos presupuestarios en función de sus objetivos y resultados estratégicos de mediano plazo y del marco macro fiscal. El segundo, porque al abarcar un período mayor al año, favorece de un modo más apropiado que el presupuesto anual la vinculación entre la maduración multianual de esos objetivos y resultados y las previsiones de gastos. Por estos motivos el Presupuesto Plurianual es como el puente entre el plan y el presupuesto anual.

Ambos constituyen piezas importantes del sistema presupuestario del sector público nacional y, por consiguiente, las actividades que se realizan para su confección constituyen momentos o

<sup>2</sup> Ver "SIDIF Local Unificado. Modelo Conceptual del Sistema" (2000). Se accede por <http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/>

<sup>3</sup> A Enero de 2007 el SLU está instalado en 86 servicios, sobre un total de 109 (79%).



instancias particulares del proceso general de formulación del presupuesto público. Ello significa que deben estar concebidos desde un modelo conceptual común de programación presupuestaria.

Teniendo en cuenta estos aspectos, en los puntos siguientes se realiza una descripción de las principales premisas que dan forma a dicho modelo y, con posterioridad, de los fundamentos y cambios a introducir en el Presupuesto Preliminar y el Presupuesto Plurianual.

### 3. El modelo de programación presupuestaria vigente y su actualización

#### 3.1 Aspectos globales

Como se expresa en el Manual del Sistema Presupuestario en la Administración Nacional<sup>4</sup>, no se concibe al presupuesto sólo como la expresión financiera del programa del gobierno, sino como una expresión más amplia y explícita del mismo.

Son objetivos de dicho sistema (i) el logro y mantenimiento de la disciplina fiscal, (ii) la adecuada asignación de los recursos públicos según las prioridades del gobierno y la eficacia de los programas y (iii) la mejora en la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos.

En esta perspectiva, el presupuesto público constituye un instrumento necesario para la programación económica y social, para gobernar y para administrar el Estado, entre otras funciones. El presupuesto público es el que permite establecer, en base a los recursos disponibles, las prioridades emanadas del programa de gobierno, sirve para dar coherencia a las múltiples y variadas decisiones vinculadas con las políticas públicas y enmarca las acciones administrativas de las instituciones ejecutoras, minimizando las improvisaciones y efectos no deseados.

Estas funciones instrumentales del presupuesto público se concretan en el tiempo de un modo cíclico y por etapas (formulación, aprobación, coordinación de la ejecución y evaluación de la ejecución).

Además, en la Administración Nacional, el conjunto de acciones e interacciones involucradas en este proceso se organiza por medio de la técnica del Presupuesto por Programas, mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas (programas, subprogramas, proyectos, actividades) a cargo de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional, "los recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido." Dicha técnica sirve como guía orientadora para que las instituciones públicas programen sus gastos en función de los fines y dentro de ciertos límites financieros. La red programática a que da lugar debe ser una expresión fidedigna de las relaciones funcionales que las instituciones organizan para cumplir con su misión, dándole fundamental importancia a que cada programa,

<sup>4</sup> Consultar en [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)



subprograma y demás categorías programáticas estén a cargo de un funcionario responsable de la producción o provisión de una parte de los bienes y/o servicios generados por una institución.

El modelo teórico vigente del Presupuesto por Programas definido por la Secretaría de Hacienda<sup>5</sup> se centra sobre todo, dentro de cada categoría programática, en la identificación de las relaciones existentes entre los productos (bienes y/o servicios públicos) y los recursos físicos y financieros requeridos para su producción o provisión. Una vez realizada esta identificación, dentro de los márgenes que permite el financiamiento disponible, es necesario pasar luego a la estimación de la cantidad y calidad de los productos que se requieren para el cumplimiento de los objetivos y, a posteriori, la cantidad y calidad de los recursos a utilizar, lo cuales, en definitiva, permiten calcular el gasto.

No obstante, en este modelo presupuestario los fines están expresados sobre todo por la explicitación de los bienes y servicios ofrecidos más que por los efectos benéficos que se prevén obtener mediante esta oferta de bienes y servicios. Es decir que desde que se inicia la elaboración del presupuesto hasta que termina su ejecución, la información sobre el sentido final del esfuerzo público no queda perfectamente explicitado. Para salvar esta limitación, la Subsecretaría de Presupuesto, en conjunción con los órganos rectores que le dependen, ha decidido actualizar el modelo vigente en función del enfoque de la gestión por resultados.

Al respecto, es importante destacar que la introducción de este enfoque dentro de la Administración Pública exige algo más que el acondicionamiento del sistema presupuestario. Implica una reforma en la forma de gestionar, para lo cual necesita producir cambios en la cultura organizacional de las instituciones que la componen, otorgándole un valor fundamental a la determinación, consecución y medición de los objetivos, en especial de aquellos de carácter estratégicos que pueden ser medidos mediante indicadores representativos del cumplimiento o, al menos, del avance de los mismos.

Dentro de la Administración Nacional, la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete, que es el órgano con competencia primaria en dicho tema, señala que la "Gestión por Resultados", en un principio denominada "administración por objetivos", tiene como propósito "incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión." "Se caracteriza por la adecuación flexible de los recursos, sistemas de gestión y estructura de responsabilidades, a un conjunto de resultados estratégicos precisos, definidos y dados a conocer con antelación, posibles de cumplir en un período establecido de tiempo."

Según dicha Subsecretaría el modelo de gestión por resultados se contrapone al "accionismo", que se manifiesta por "la toma de decisiones fragmentarias, efectuadas sin relación con los problemas generales que las originan", y en donde sobresale el "procesamiento rutinario, parcial

<sup>5</sup> Ver "Aspectos teóricos y conceptuales del Presupuesto por Programas (Manual mencionado, Título I, Capítulo III, Sección E).



y casuístico de problemas, partiendo de perspectivas unilaterales y aisladas entre sí", sin un "cálculo sistemático que preceda y presida las acciones de gobierno."<sup>6</sup>

Esta definición significa que el modelo de gestión por resultados, además de impactar en el sistema presupuestario, tiene incidencia en el conjunto de los llamados sistemas transversales de la gestión pública, que incluye al resto de los sistemas que integran la administración financiera pública (tesorería, contabilidad, crédito público, compras y contrataciones), el planeamiento estratégico, el servicio público, los controles interno y externo, la inversión pública, etc. Esto quiere decir que para avanzar según los postulados de dicho paradigma, es necesario aplicar medidas de política que involucre al conjunto de los sistemas de gestión.

Volviendo al plano específicamente presupuestario, cabe expresar que un elemento primario para la introducción del nuevo enfoque es la definición del concepto de resultado. En este sentido, dicha definición tiene que evitar, dentro de lo posible, que el concepto que se defina pueda ser interpretado con múltiples significados. Esta exigencia deriva de la uniformidad y coherencia que caracteriza a cualquier sistema. Por consiguiente, pese a que en la práctica llegar a una definición simple puede tornarse dificultosa, debido a que en el uso cotidiano la palabra resultado tiene diferentes acepciones, es necesario hacer el esfuerzo para definir un concepto unívoco de la misma.

### 3. 2 Concepto de "resultado"

Antes de presentar la definición conviene realizar algunas consideraciones que permiten ubicar al concepto de resultado en una visión más amplia de la actividad pública.

El Estado puede ser concebido como un proveedor de bienes y servicios, los cuales sirven para satisfacer necesidades colectivas de la sociedad. Estos bienes y servicios son provistos en función de que el sector privado no los suministra en forma eficiente o como una respuesta del Estado a los requerimientos del bien común, tales como los servicios educativos o de salud, que podrían ser prestados también por el sector privado.<sup>7</sup>

Aplicando este enfoque, y yendo de lo general a lo particular, para el cumplimiento de su finalidad, el Estado establece objetivos que pueden ser medidos, aunque en forma imperfecta,

<sup>6</sup> Ver Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete, "Improvisación, Planificación Estratégica y Reingeniería de Procesos".

([http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/index.htm#](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/index.htm#))

<sup>7</sup> La teoría económica ha tipificado a los bienes provistos por el estado en bienes públicos puros, bienes cuasi públicos o mixtos y bienes meritorios o preferentes. En los primeros no opera el principio de exclusión y no son divisibles. Los bienes públicos mixtos poseen atributos de los bienes privados dado que son excluyentes por precio (es posible cobrar un precio a los consumidores) y son rivales en su consumo (que lo consuma una persona disminuye la posibilidad de consumo de otra); pero el consumo de los mismos genera una externalidad en la población con características de bien público. Un ejemplo claro es la realización de un plan de vacunación; si bien las vacunas son excluyentes por precio y rivales en el consumo, su consumo no sólo beneficia al que se la aplica sino que también ayuda a disminuir el riesgo de transmisión de la enfermedad a la población del área de influencia. Por otro lado, los bienes preferentes son bienes con características privadas que el gobierno decide proveer por algún motivo de índole política, social o económica.



mediante indicadores que brindan un conocimiento suficientemente objetivo del grado de cumplimiento de dichos objetivos.<sup>8</sup>

De la cuantificación de los objetivos, mediante la utilización de un indicador (indicadores) representativo, surgen los "resultados"<sup>9</sup>, cuya consecución puede depender de la acción conjunta y coordinada de varias instituciones públicas, de la acción de un conjunto de programas y proyectos llevados a cabo solamente por un determinado organismo o entidad, o, directamente, de un programa o proyecto.

Los resultados, para que sean tales, deben expresar cambios que mejoren la calidad de vida de las personas destinatarias, ya sea por la acción directa hacia ellas o por los efectos producidos en el entorno ambiental e institucional en donde desarrollan sus vidas.

Como cuantificación de un objetivo, el resultado debe ser una genuina expresión del mismo. No obstante por más potente y representativo que sea el indicador utilizado para medir el objetivo, el resultado siempre será una expresión imperfecta del mismo. Por ejemplo, el objetivo público de garantizar una vivienda para todos los habitantes de un país, cuyo resultado podría ser "llevar a cero el déficit habitacional", constituye una genuina y medible expresión del objetivo. No obstante, se trata de una expresión imperfecta, porque nada dice sobre la calidad de las viviendas, del impacto ambiental, etc.<sup>10</sup>

Llegar a lograr la medición de un objetivo público es importante porque hace posible conocer con cierta objetividad su grado de cumplimiento. No obstante, hay objetivos que, por su naturaleza cualitativa o intangible, no tiene sentido realizar esfuerzos para medirlos.

Sin perjuicio de lo expresado en los párrafos precedentes, es importante también señalar que el hecho de que los objetivos de una institución pública no puedan cuantificarse no implica, forzosamente, que otras dimensiones de la gestión no puedan medirse utilizando indicadores de eficiencia. Por ejemplo, los objetivos sustantivos de la función legislación no pueden ser objeto de medición, lo que no impide la aplicación de indicadores de eficiencia tales como la comparación con estándares de los costos de producción del servicio de impresiones o de la dotación de personal por legislador.

Considerados ex ante los objetivos y resultados buscados deben estar planteados, con mayor o menor precisión, explícita o implícitamente, en el plan general del gobierno, el cual se va

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

<sup>9</sup> La Real Academia Española tiene una definición genérica de la palabra resultado, como "efecto y consecuencia de un hecho, operación o deliberación".

<sup>10</sup> En la práctica es posible utilizar una expresión cualitativamente más rigurosa que la del ejemplo dado, pero primero habría que redefinir el objetivo y luego buscar de medirlo con un indicador más apropiado. Podría reformularse el objetivo expresando que el gobierno se propone como objetivo garantizar una vivienda "digna", lo que obligaría previamente a definir lo que es una "vivienda digna", que es una expresión que contiene elementos valorativos. No obstante, esto tampoco sería un impedimento para la medición del cumplimiento del objetivo, porque es posible predefinir lo que será considerado como una "vivienda digna".



especificando cada vez más en la medida que se abren las diversas instituciones del Estado. A su vez, los mismos tienen expresión definitiva y se hacen viables en las asignaciones presupuestarias. Los objetivos y resultados son la justificación última del esfuerzo a realizar y deben ser considerados y esclarecidos en el proceso de programación presupuestaria.

El plan de gobierno debe ser flexible, sabiendo captar y adecuarse a las complejidades propias de las realidades sociales, puesto que los objetivos y resultados del gobierno no siempre se consiguen mediante el exclusivo uso del poder público. Existen objetivos y resultados formulados por el gobierno que para su consecución necesitan del aporte de otras instituciones (públicas y privadas, internas y externas).

Por otra parte, los objetivos y resultados pueden estar condicionados por la influencia de factores que escapan al control estatal. Por ejemplo, en nuestro país el cumplimiento del objetivo de llegar a la enseñanza universal en los niveles primarios y medio requiere de la acción planificada y coordinada de las instituciones de enseñanza nacionales, provinciales, municipales y del sector de gestión privada. La reducción de la tasa de desempleo a un nivel razonable, no depende solamente de acertada selección y gestión de las políticas del gobierno en materia laboral, sino también de que el contexto internacional, y sobre todo el regional, sea propicio a la generación de nuevos puestos de trabajo. El tener en consideración estos condicionamientos de la realidad es importante al momento de formular los objetivos y resultados, así como también para fijar responsabilidades y evaluar la gestión en base a los resultados.

Otra característica de los objetivos es que algunos son permanentes y otros se cumplen en un determinado momento. En una alta proporción, entran dentro del primer grupo los que derivan de acciones públicas referidas al cumplimiento de las funciones primarias del Estado, como son la de asegurar el orden interno, defender la soberanía, administrar la justicia, atender las relaciones exteriores, proteger el ambiente, promover la equidad social, etc. Por su parte, en los objetivos que se cumplen en el tiempo, se inscriben aquellos vinculados con la intención de fortalecer el desempeño en algún aspecto específico de dichas funciones esenciales, como son las de ampliar la capacidad instalada para determinadas prestaciones, la cobertura de necesidades insatisfechas, la lucha contra males sociales o endemias, etc. Así por ejemplo, la administración de la justicia exige la realización de programas permanentes, sin embargo, el pasaje de un sistema de justicia a otro (por ejemplo de la justicia escrita a la justicia oral), requiere de la realización de un plan especial de reforma, que demanda gastos adicionales. Los proyectos de inversión responden por definición a objetivos que se cumplen en el tiempo. También puede haber proyectos que el gobierno inicia para intervenir en la etapa de promoción y desarrollo de una nueva explotación productiva, para luego transferirlas mediante concesiones o venta total o parcial de los derechos de propiedad.

Esta distinción entre objetivos permanentes o acotados por el tiempo, debe ser adecuadamente interpretada cuando se establece una estrategia de seguimiento y evaluación de resultados, porque en el caso de los objetivos permanentes es importante manejarse sobre todo con indicadores que midan la calidad de las prestaciones en relación a algún estándar de comparación. En cambio, para el caso de los objetivos que se cumplen en el tiempo, el enfoque



debe estar puesto sobre todo en el cumplimiento del mismo, evitando que lo transitorio se transforme en permanente.

Por otra parte, los programas temporarios y los proyectos pueden ser de largo, mediano y corto plazo. Esta información es importante tenerla presente en el proceso de formulación y asignación presupuestaria. Porque, siendo las asignaciones anuales, muchas veces se tiende a pensar que siempre es posible correlacionar (calzar) objetivos y créditos presupuestarios anuales. Sin embargo, la realidad muestra que muchos objetivos o resultados finales se obtienen después de varios años de acciones sistemáticamente dirigidas y coordinadas, produciéndose en el intervalo objetivos intermedios que es posible medir. En el programa de Lucha contra la Fiebre Aftosa, el resultado buscado es la obtención de los beneficios económicos que trae consigo el estatus de cero casos de aftosa y sin vacunación, y en donde se puede establecer como resultado intermedio el de llegar al estatus de país libre de aftosa pero con vacunación.

Por lo expresado, en una gestión orientada a objetivos y resultados, es necesario distinguir entre objetivos/resultados finales y objetivos/resultados intermedios, que son los pasos necesarios para llegar a aquéllos o realizaciones parciales de los mismos. Por lo general, son estos objetivos o resultados intermedios los que mediatizan la relación entre los gastos y los objetivos o resultados finales.

Una propiedad esencial del resultado es que el mismo debe tener una fecha de cumplimiento, aun en el caso de que el mismo sea una expresión cuantitativa de un objetivo permanente. La mejora en la tasa de cobertura escolar, por caso, se refiere y concreta en un año determinado, no un futuro indefinido. Esta característica, además de ser inherente a la propia definición de resultado, es también un elemento importante del sistema de gestión por resultados, porque en función de las fechas de vencimiento de las metas de resultado es posible organizar las acciones del sistema de seguimiento y evaluación, que es el encargado de verificar y juzgar el logro de objetivos y resultados. Es, precisamente, esta dimensión temporal del resultado lo que lo hace un concepto significativo para la gestión pública.

Los objetivos y resultados pueden tener diferente valoración, según se los mire desde la perspectiva del proveedor de los servicios o desde el lado de los beneficiarios o usuarios. Puede suceder que los servidores públicos consideren que están prestando un buen servicio pero los usuarios perciban lo contrario<sup>11</sup>. Por eso, tanto en la definición de los resultados como en las mediciones y evaluaciones de impacto, es conveniente tener en cuenta la opinión de estos últimos acerca del grado de satisfacción que tienen por los servicios recibidos.<sup>12</sup>

En la formulación de la estrategia para la introducción del enfoque de resultado en la Administración Pública, especialmente en el nivel nacional, debe tenerse en cuenta asimismo que hay una parte del gasto público que queda excluido del mismo, por lo menos en forma

<sup>11</sup> Esta contradicción, se puede dar en muchas áreas de la acción gubernamental. Un caso recurrente es el tema de seguridad, en donde muchas veces difieren las percepciones que tienen los que prestan el servicio y la que tiene la población usuaria.

<sup>12</sup> Esta es la filosofía que inspira al programa Carta Compromiso con el Ciudadano, iniciativa que funciona en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública, a partir de la aplicación del Decreto N° 229/2000.



directa. Se hace referencia aquí a los gastos de transferencias automáticas dispuestas por normas legales, que no dependen del arbitrio de los administradores públicos, y que por definición no forman parte de las categorías programáticas. Tienen la misma característica las asignaciones financieras destinadas para atender el servicio de la deuda pública.

Sintetizando las consideraciones formuladas, el concepto de resultado utilizado en el modelo de programación presupuestaria supone centrarse en las acciones que realiza el Estado cuando cumple su papel de proveedor de bienes y servicios públicos pero dándole prioridad en el proceso de asignación de recursos a la medición de los efectos benéficos buscados. Implica también la distinción entre los objetivos medibles de los que no lo son pero que igual ocasionan gastos. La medición de los objetivos se realiza por medio de indicadores representativos (indicadores de resultado). Asimismo, en la estrategia de implantación de una gestión basada en resultados es importante (i) diferenciar los objetivos permanentes de los temporarios, siendo el resultado por definición algo que se cumple en una fecha determinada; (ii) tener en cuenta que hay objetivos y resultados cuya concreción depende de la acción de instituciones públicas pertenecientes a otro nivel gubernamental o a la sociedad civil, o de factores fuera del dominio público; (iii) que hay gastos como los destinados a las transferencias automáticas o al servicio de la deuda que están fuera del alcance del enfoque de resultados. Por último, dicha estrategia debe saber crear mecanismos que permitan realizar el escrutinio de lo que piensa la población beneficiaria o usuaria acerca del cumplimiento de objetivos y resultados.

### 3.3 Secuencia lógica del proceso de programación presupuestaria

Utilizando estos conceptos, en el presente apartado se describe en forma sumaria cómo se vinculan lógicamente los principales componentes del modelo de programación vigente, en base al cual es posible establecer criterios para la justificación racional de los gastos.

Para la consecución de los "resultados" y de los objetivos que no es posible medir, el Estado ofrece a la sociedad determinados bienes y servicios en ciertas condiciones de cantidad y calidad limitadas por sus posibilidades financieras. En el lenguaje de la programación presupuestaria, estos bienes y servicios son denominados "productos". De esta manera existe una relación de condicionalidad entre el resultado y el producto ofrecido por el Estado, en donde el producto queda justificado en función de su resultado.

La siguiente etapa de la programación consiste en la definición de las especificaciones técnicas de los productos y el volumen a proveer. El producto es un bien o servicio emergente de un proceso en donde en base a determinados patrones tecnológicos se combinan insumos. En la teoría del Presupuesto por Programas el concepto insumo denota un elemento físico o no monetario y se usa en un sentido amplio, incluyendo al consumo de los factores productivos, a los bienes adquiridos y servicios de terceros contratados, directos e indirectos, que se requieren para la elaboración de los productos finales. Si en una institución pública no se realiza estrictamente sino que los productos finales son adquiridos a terceros, las relaciones predominantes son las de recurso-producto, la cual hace referencia haciendo fundamentalmente a los recursos financieros necesarios para la provisión de los productos.



Vinculando entre sí a estas definiciones, se determina cuál es la dirección, el eslabonamiento y la secuencia lógica de la programación presupuestaria basada en objetivos y resultados. De acuerdo con esta secuencia, las primeras hipótesis que deben formularse en el proceso de programación son los objetivos a lograr, y cuando fuese posible, los resultados. Una vez determinados los objetivos/resultados, es necesario establecer cuál es la provisión pública en bienes y/o servicios que permite conseguir satisfactoriamente tales objetivos/resultados. Luego queda establecer cuál es el proceso (productivo o no) más eficiente para llegar a esa provisión, lo que a su vez determina los insumos – recursos necesarios y sus combinaciones. Resuelta la cantidad y las especificaciones de los insumos, multiplicando las cantidades por los precios de los mismos, o determinados los recursos necesarios, se obtiene el nivel de gastos.<sup>13</sup>

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

Si el nivel de gastos determinado en esta primera parte de la programación fuera superior a la dotación financiera disponible, siguiendo en el sentido inverso la ruta de las relaciones causales presentes en el proceso de programación, se debería proceder, sin perjuicio de las normas vigentes, a adecuar los insumos hasta donde sea posible, ya sea en cantidad y/o en calidad, reduciendo en consecuencia en cantidad y/o calidad a los productos, lo que, a su vez, repercutirá en los objetivos/resultados.

Como se puede apreciar se trata de un modelo de programación de doble vía, que admite un tratamiento iterativo para llegar a la ecuación entre objetivos/resultados y factibilidad financiera que la autoridad política considere más aceptable. Existen opciones más limitadas y unilaterales que igual respetarían esta cadena causal, como cuando, en razón de existencia de fuertes restricciones presupuestarias, es necesario maximizar los objetivos y resultados que se pueden obtener con la dotación existente de recursos (personal, capacidad instalada, etc.), en donde las variables de ajuste son los objetivos y resultados.

### 3.4 La relación entre el resultado y el producto

De acuerdo a lo ya expresado, existe una relación tecnológica producto-resultado en donde el primero es la causa eficiente y el segundo el efecto esperado o causado. Sin embargo, por lo general, en la realidad no existe una relación de uno a uno entre resultado y producto. Sólo por excepción es posible encontrar que el producto tiene como efecto a un resultado (también vale

<sup>13</sup> La idea que se desarrolla en el esquema tiene semejanza a lo que la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) denomina "cadena de resultados": que es la secuencia causal de una intervención pública "necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación", incluyendo en algunos casos a los destinatarios como formando parte de esta cadena de resultados (Cf. OCDE, Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados Comité de Asistencia para el Desarrollo, N° 6.)



para la relación producto-objetivo, en el caso de objetivos no cuantificables). Hay prestaciones públicas en donde podría sostenerse que existe una relación directa entre un producto y su consecuencia, el resultado, como la que se podría dar entre "la vacunación" (producto) y el "mantenimiento en el nivel de cero caso de la enfermedad del sarampión". Pero también, dicha relación puede ser más difusa o indirecta, como la que existe entre la dación de "n" cantidad de leche fortificada a niños de la población vulnerable" y "la reducción en un determinado porcentaje de la mortalidad infantil".

Cuando más directa es la vinculación entre el producto y el resultado asociado, más fácil resulta la justificación del bien o servicio público ofrecido y también menos complicado se torna el cálculo cualitativo y cuantitativo de los bienes o servicios ofrecidos.

Asimismo, otra enseñanza de la realidad es que puede haber un desfase entre el momento en que se realiza el esfuerzo para lograr la provisión de un bien o servicio y el momento en que se producen los efectos o resultados de dicha provisión. Esta diferencia temporal se origina en dos razones: la primera es que para que se produzcan los efectos buscados puede ser necesario que transcurra más de un ejercicio fiscal, y la segunda, es que la generación del producto puede llevar más de un ejercicio, como podría ser el caso de la construcción de una central hidroeléctrica. Esta característica de la relación entre producto y resultado es importante reconocerla y asimilarla debidamente en el proceso de asignación de recursos en base a resultados, porque la misma tendrá que hacerse con una visión plurianual. Lo mismo cabe señalar respecto al seguimiento y evaluación de los resultados.

### 3.5 Indicadores

Los indicadores son utilizados para lograr una mayor objetividad en el conocimiento del significado de los enunciados y logros de las organizaciones, sean públicas o privadas. La búsqueda de la objetividad es la mayor fortaleza de los indicadores, aunque también constituye su debilidad. Es su aspecto fuerte, porque los que conducen las organizaciones o los que las financian, evalúan, controlan y demás actores involucrados, necesitan sintetizar en pocas palabras lo esencial de la compleja trama de sus operaciones, realizaciones y efectos que producen, evitando ambigüedades o gruesas equivocaciones en el diagnóstico, en la formulación de los objetivos o en la evaluación y control de su desempeño. Constituye su debilidad, porque en la cuantificación es muy probable que se dejen de lado aspectos esenciales, sobre todo de naturaleza cualitativa, que si se desconocen también pueden inducir a apreciaciones erróneas.

Los indicadores son elementos sensibles, medibles y evaluables, sujetos a modificación, que representan o expresan algo esencial de la realidad que se procura cuantificar. Así el resultado fiscal del sector público, expresado en valores monetarios o en términos del Producto Interno Bruto, en un período dado, es un indicador de carácter global que posee cierta capacidad para conocer, analizar o evaluar el estado de la situación financiera del gobierno. No abarca todos los aspectos que interesan a una comprensión más integral de las finanzas del Estado, pero sí para mostrar algo esencial.



Por otra parte, los indicadores no expresan una sola dimensión o arista de la actividad de las organizaciones. Se pueden distinguir tres zonas básicas en donde los mismos pueden ser usados: la zona del contacto entre la oferta pública y el usuario, en donde es necesario medir los efectos causados por medio de indicadores de resultado, la zona de la provisión final, que da lugar a los indicadores de producto, y la tercera, la zona de las relaciones de insumo-producto, que requiere la utilización de indicadores que miden la eficiencia de los procesos.<sup>14</sup>

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

### 3.6 Los objetivos y resultados forman parte del plan estratégico de las instituciones públicas

El proceso de formulación presupuestaria centrado en el cumplimiento de objetivos y resultados, con un horizonte de mediano plazo, demanda definiciones que deben ser resueltas desde la óptica del planeamiento estratégico, que por norma está situado en el largo o, al menos, en el mediano plazo. En tal sentido, se puede afirmar que los objetivos y resultados estratégicos de una institución gubernamental forman parte de las conclusiones del proceso de planeamiento estratégico realizado.

El planeamiento estratégico de una institución es la especificación en términos de cumplimiento del programa general del gobierno en todas aquellas funciones públicas comprendidas dentro de la misión de la misma.

La Subsecretaría de la Gestión Pública es, dentro del Estado nacional, el organismo encargado de asistir a las diferentes jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional en la formulación de planes estratégicos. Para dicha Subsecretaría, el plan estratégico es un instrumento que, si se garantiza su continuidad, orienta las actividades de mediano y largo plazo de una organización. Mediante la aplicación del mismo, se busca aumentar la calidad institucional y con ello la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios que presta, adoptando modos de gestión que ponen el acento en la previsión, la coordinación, la evaluación y el control de las acciones. El planeamiento estratégico es una especie de "carta de navegación" que organiza las acciones a realizar por el conjunto institucional, jerarquizando las relaciones entre las partes en función de las prioridades gubernamentales.

<sup>14</sup> La clasificación actual de la Oficina Nacional de Presupuesto de los indicadores es la siguiente: Insumo, Producto, Calidad, Resultado, Impacto, Economía, Eficacia, Eficiencia, Sustentabilidad, Referenciales. Los Indicadores de Resultado "permiten conocer el aporte/contribución que los bienes y servicios creados o provistos realizan para el cumplimiento de los objetivos del programa u organismo." Se diferencian de los Indicadores de Impacto, en que éstos tratan de medir la mayor cantidad posible de los resultados. (Indicadores de la Administración Nacional. 1994-2004. <http://www.mec.gov.ar/onp/html/evatexto/indicadores/pdf/indicadores.pdf>).



Ello implica el desarrollo de una adecuada integración entre el plan estratégico y el proceso presupuestario, de modo de optimizar el cumplimiento de los objetivos y resultados programados pero dentro de lo que permite el marco presupuestario.

Planeamiento estratégico y presupuesto deben ser concebidos como momentos o etapas diferentes de un mismo proceso de programación, cuyo objetivo es lograr una distribución óptima de los recursos disponibles, físicos y financieros, y sentar las bases para efectuar el seguimiento y evaluación de la ejecución y de la superación de los obstáculos que se presenten. Son como dos fuerzas tensionadas entre sí, porque de no llegarse al justo término entre ellas, la realidad mostrará la existencia de una disociación entre lo que expresa el plan y lo que puede concretarse con los recursos disponibles, llegando a situaciones no deseadas en donde se tornan ilusorios los enunciados gubernamentales o se acumulan obligaciones financieras sin respaldo. Por consiguiente, los actores públicos deben tener clara conciencia de que es en la instancia presupuestaria donde el plan se torna viable y se adapta a las duras condiciones que impone el principio de escasez. Instancia en donde se vuelve crítica la fijación de prioridades, pasando de un escenario más ambicioso pero irrealizable a otro más factible.

Asimismo, la compatibilización de los objetivos del plan con las posibilidades financieras supone que en la etapa de la elaboración del plan además de determinar cuál es el tamaño de la brecha entre la situación actual y el estatus futuro que se quiere instalar, se construya más de un escenario, proyectando diferentes magnitudes y posibilidades de las variables más sensibles, para luego seleccionar y acordar la mejor opción posible, que es en definitiva lo que determina el tiempo que demandará la cobertura de dicha brecha.

En esta perspectiva, también se debe tomar debida conciencia de que tanto el plan como el presupuesto tendrán validez si ambos se verifican en la etapa de ejecución. Para que esto sea posible, toda la organización debe estar informada y capacitada para llevar a la práctica lo que está escrito en la carta de navegación. Para evitar el reinado de las rutinas ineficientes, de las inercias de los usos y costumbres, los ejecutores deben estar compenetrados con los valores y propósitos del plan presupuestario.

Para que estas condiciones se den y el producido del trabajo de programación no se traduzca en un mero ejercicio mental o en una pieza decorativa, es necesario que los dirigentes públicos, políticos y técnicos, estén familiarizados con el pensamiento estratégico, que se caracteriza por tener suficiente capacidad dirigencial como para estar abierto y atento a los desafíos de una realidad cambiante y a veces incontrolable, sabiendo responder con plasticidad a estos desafíos, resistiendo a la pérdida de rumbo o adoptando cambios tácticos, de modo que la realidad se desplace hacia los objetivos trazados en una visión actualizada de la misión institucional.

#### **4. Hacia una gestión más flexible y con mayores grados de autonomía**

El modelo centrado en la obtención de resultados se caracteriza, entre otros aspectos, por el énfasis puesto en disponer todos los medios conducentes para que los responsables de las unidades ejecutoras sustantivas, dentro de las normas jurídicas y restricciones presupuestarias,



puedan organizar los recursos que tienen a su cargo para cumplir con los objetivos previstos en el plan estratégico.

Para que ello sea posible, es necesario remover en forma gradual pero sostenida los procedimientos y regulaciones que por razones de obsolescencia, superposición o falta de fundamentos, no aportan valor a las políticas generales y entorpecen la tarea de los gerentes públicos.

Implica también la creación de incentivos para mejorar la eficacia y eficiencia en el desempeño de las organizaciones, los cuales tienen que ver con el acceso a una mayor participación en el proceso presupuestario y mayores grados de autonomía en la administración del personal, en la gestión de compras y contrataciones y en la gestión de pagos. A estos efectos, en el diseño de los módulos del SIDIF-Internet se ha previsto desarrollar mecanismos que facilitarán este objetivo.

#### **5. Principales propósitos y características de la actualización del Presupuesto Preliminar**

Dentro del marco conceptual expuesto en la sección anterior, el Presupuesto Preliminar ocupa un papel importante porque constituye la etapa del proceso presupuestario más vinculada con el plan estratégico de las instituciones, en tanto que la misma debe desarrollarse en los meses previos a la recepción de los límites financieros y del inicio de la formulación del anteproyecto presupuestario de la institución.

En la renovación de la actual Circular ONP N° 2 del año 1996, se debe mantener una parte importante de las razones que dieron lugar a su dictado, tales como la de promover una genuina aplicación del Presupuesto por Programas, obtener los beneficios inherentes al principio de anticipación presupuestaria, fortalecer la capacidad negociadora de las autoridades jurisdiccionales en la obtención de recursos físicos y financieros, e introducir criterios de priorización, tanto en la etapa de programación como en la ejecución.

Además de estos objetivos, en la nueva versión se deben consignar pautas metodológicas más claras en la elaboración del presupuesto preliminar, desarrollar las relaciones entre el Presupuesto por Programas y los objetivos y resultados previstos por las jurisdicciones y entidades, realizar el presupuesto preliminar con un horizonte plurianual y darle una mayor utilización a la información y conclusiones derivadas de la herramienta en el proceso de formulación del proyecto de ley de presupuesto anual.

A estos efectos, la intención es aplicar una estrategia gradualista para que en el transcurso de tres o cuatro años, todas las jurisdicciones, entidades y fondos fiduciarios públicos consideren al presupuesto preliminar como una tarea imprescindible de su gestión presupuestaria.

La guía metodológica para elaborar el presupuesto preliminar seguirá la lógica de la llamada cadena de resultados, que consiste en la formulación de objetivos y resultados articulados en un plan estratégico, que a su vez justifican, en función de la política de intervención pública elegida (intervención directa o indirecta) la provisión de bienes y servicios, calculados en diferentes



escenarios de cobertura y calidad, los que se traducen en un plan de contrataciones adicionales a los recursos disponibles, y en necesidades de gastos según diferentes fuentes de financiamiento.

Esta tarea deberá estar acompañada por la aplicación de un plan de capacitación y asistencia técnica intensivo a concretarse por medio de la concurrencia de las propias capacidades de capacitación de las instituciones con las de los centros de capacitación de los órganos rectores.

Asimismo, para darle más relieve al instrumento, el producido del presupuesto preliminar, convenientemente sistematizado y en la medida que se extiendan a las instituciones las facilidades del SIDIF-Internet, podrá ser utilizado como un antecedente de carácter informativo en el proceso de elaboración de los techos presupuestarios, así como también como medio de justificación de los requerimientos adicionales que las jurisdicciones y entidades consideren oportuno presentar a la decisión del Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo con lo manifestado anteriormente, la nueva circular del Presupuesto Preliminar debe tener como horizonte de programación el mediano plazo, abarcando el período del Presupuesto Plurianual, es decir los años t+1, t+2 y t+3, de modo tal que pueda apreciarse con mayor nitidez la ligazón entre el plan estratégico, la consecución de los objetivos y resultados plurianuales y anuales, con las necesidades anuales de gasto. Este enfoque, servirá, además, para fortalecer la complementación entre el presupuesto y el plan de inversiones y los programas plurianuales financiados con recursos de los organismos internacionales de crédito.

## 6. Principales propósitos y características de la actualización del Presupuesto Plurianual

El Presupuesto Plurianual responde a la necesidad que tiene el gobierno de ampliar el horizonte del accionar del Estado, evitando quedar exclusivamente acotado con las urgencias de las coyunturas. Desde el punto de vista fiscal, este instrumento permite conocer y ordenar la incidencia en los ingresos y los egresos públicos de las políticas y medidas gubernamentales, compatibilizándolas con las obligaciones jurídicas y contractuales tomadas en el pasado que comprometen a futuro los recursos públicos.

La importancia del Presupuesto Plurianual, cuya institución para el nivel nacional se debe a la Ley N° 25.152, se vio confirmada por el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, aprobado mediante la Ley N° 25.917 del año 2004, al disponer que los gobiernos provinciales y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adheridos al régimen, presenten a sus respectivas legislaturas las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente, antes del 30 de noviembre de cada año.

En función de ello, con la actualización de las disposiciones técnicas emanadas con relación al Presupuesto Plurianual se trata de fortificar su utilización en la toma de decisiones estratégicas. La nueva versión mantendrá su carácter referencial o indicativo, sirviendo de soporte y orientación a la gestión del presupuesto anual, tratando de desempeñar con eficacia y en su orden, las funciones preventiva, asignativa, limitativa y correctiva que caracterizan a todo presupuesto público.



6664



Asimismo, se debe mantener el esquema de decisiones de arriba-abajo (top-down decisions) en lo referente a la programación de los límites globales de gastos, elaborados en función del plan de gobierno. Este esquema se completará luego mediante un proceso de decisiones descendente-ascendente.

Como consecuencia de lo expresado, el Presupuesto Plurianual se definirá, fundamentalmente, en base al plan gubernamental, el marco fiscal previsto para el trienio, los objetivos y resultados institucionales de mediano plazo, con especial mención de los hitos y metas a conseguir en el trienio, las directivas que se deban cumplir para la introducción de mejoras en la gestión pública, incluyendo la orientación a resultados, la evaluación de la gestión y la rendición de cuentas.

En lo que hace a su elaboración por parte de las jurisdicciones y entidades y fondos, cabe reiterar lo ya expresado en el sentido de que el comienzo del presupuesto plurianual, se da con la programación del presupuesto preliminar a tres años, y sigue con la adecuación del mismo a los límites financieros establecidos para cada uno de los años del período.

A tal fin, el documento que contendrá el Presupuesto Plurianual, debe incluir como mínimo los ítems siguientes: i) los lineamientos generales de la política presupuestaria de mediano plazo; ii) consideraciones acerca de las pautas y los supuestos tenidos en cuenta en las proyecciones que lo enmarcan, cuadro de variables macroeconómicas para el trienio; iii) marco fiscal configurado por el sendero de metas fiscales del período del consolidado de la Administración Nacional y del Sector Público Nacional no Financiero; iv) cuadros consolidados del gasto funcional e institucional para cada año del trienio; v) principales objetivos y resultados estratégicos que deben cumplirse en el trienio; vi) cuadros analíticos del gasto abiertos por instituciones, por programas, metas de provisión de bienes y servicios y por fuentes de financiamiento; vii) principales proyectos de inversión real directa de cada año del trienio; viii) capítulo especial con la proyección de largo plazo de la seguridad social; ix) proyección del perfil de vencimientos del servicio de intereses y amortizaciones de la deuda pública de la Administración Central y de indicadores de deuda.

Con posterioridad a su aprobación, el Presupuesto Plurianual será objeto de actualización, incorporando los cambios introducidos a la Ley de Presupuesto durante el tratamiento parlamentario. También quedará abierto a modificaciones, si hubiere cambios sustantivos en el Presupuesto General durante el primer semestre, a los efectos de que el mismo sea tomado como base para la preparación del nuevo presupuesto, permitiendo así la continuidad de las decisiones gubernamentales.